

Staatenbund und Bundesstaat

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

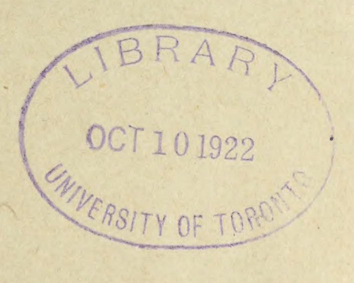
der Universität Greifswald

vorgelegt

von

Erich Moelle
Referendar





Buchdruckerei Hans Adler, Inh. E. Panzig & Co., Greifswald 1919

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Meinen Eltern.

Gedankenordnung.

Literaturverzeichnis.

Affolter: „Zur Lehre vom Staatenbunde und Bundesstaate" im Archiv für öffentliches Recht 34. Band S. 55. Tübingen 1915.

Anschütz: „Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung". In der Deutschen Juristenzeitung vom 1. III. 19 Heft 5/6 S. 199.

Bismarck: Gedanken und Erinnerungen. Bd. 2. Stuttgart 1898.

Bosse: Einzelstaat und Bundesstaat. Heidelberger Diss. 1907.

Brensing: Die Einzelstaaten im Bundesstaate als Völkerrechtssubjekte. Diss. Cöln 1913.

Brie: Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886.

Brie: Der Bundesstaat. Leipzig 1874.

Coenders: In der Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht von Kohler. 3. Bd. S. 221. Breslau 1909.

Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1910.

Die Deutsche: Bundesakte vom 8. Juni 1815 nebst Schlußakte der über Ausbildung und Befestigung des Deutschen Bundes zu Wien gehaltenen Ministerialkonferenzen. Erfurt 1850.

Ebers: Die Lehre vom Staatenbund. Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht herausgegeben von Brie. 22. Heft. Breslau 1910.

Elsässer: Die Frage der Staatsnatur des Deutschen Reiches, der Deutschen Einzelstaaten und Elsaß-Lothringens. Tübinger Diss. 1913.

Entwurf der künftigen Reichsverfassung (allgemeiner Teil) herausgegeben im Auftrage des Reichsamt des Innern. Berlin.

Erzberger: Der Völkerbund. Berlin 1918.

Forchhammer: Bundesstaat und Einheitsstaat. Kiel 1866 Diss.

Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.

Gierke: Laband's Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. In Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. 7. Jahrgang. Leipzig 1883.

Gumplowicz: Allgemeines Staatsrecht. Innsbruck 1907.

Halberkann: Der Staatscharakter der deutschen Einzelstaaten. Cöln 1912 Diss.
Haenel: Reichsverfassung. Leipzig 1873.
Haenel: Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesstaates in Hirth's Annalen für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. Leipzig 1877.
Haenel: Deutsches Staatsrecht. 1892.
Hatscheck: Allgemeines Staatsrecht. Leipzig 1909 (Sammlung Göschen).
Holtzendorff: Der Staat als völkerrechtliche Persönlichkeit im Handbuch des Völkerrechts. Bd. 2 S. 1—44. Hamburg 1887.
Hubrich: Preuß. Staatsrecht. Hannover 1909.
Hubrich: Die Staatsformen. Souveräne, halb- und nichtsouveräne Staaten. Staatenverbindungen und Staatenbündnisse. Im Handbuch der Politik. Bd. 1. Berlin 1912. Leipzig.
Kühlewein: Entstehung von Bundesstaat und Staatenbund. Erlanger Diss. 1894.
Jellinek: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914.
Laband: Staatsrecht 1. Bd. Tübingen 1911. 5. Aufl.
Laband: Im Archiv des öffentlichen Rechts. Bd. 27 2. Heft S. 342. Tübingen 1911.
Le Fur und Posner: Bundesstaat und Staatenbund. Breslau 1902.
Liebe: Staatsrechtliche Studien. I. Leipzig 1880.
Liszt: Das Völkerrecht. Berlin 1902.
Liszt: Die rechtliche Natur des Völkerbundes. In der deutschen Juristenzeitung Heft 21/22 S. 661ff. 1918.
Loening: Der Staat. Art. im Handwörterbuch der Staatswissenschaft ten von Elster usw. 7. Bd. 3. Aufl. Jena 1911 S. 692 bis 727.
Meyer-Anschütz: Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1905.
Mohl: Enzyklopädie der Staatswissenschaften. 2. Aufl. Tübingen 1872
National-Versammlung: Sitzungsprotokoll vom 24. II., 14. Sitzung.
Platner: Staatenbund, Bundesstaat und Einheitsstaat. Marburg 1859 Diss.
Pohl: Bundesstaatsschöpfung und Kuntze's Gesamtaktstheorie im Archiv für öffentliches Recht 20. Bd. 2. Heft. Tübingen 1905.
Rauch: ParlamentarischesTaschenbuch, enthaltend die Verfassungen von Nordamerika . . . der Schweiz . . . Erlangen 1848.
Reimann: Die Vereinigten Staaten von Nordamerika im Übergange vom Staatenbund zum Bundesstaat. Weimar 1861.
Rehm: Allgemeine Staatslehre. Freiburg 1899.
Rehm: Allgemeine Staatslehre. Leipzig 1907 (Sammlung Göschen).

Robinson: Das Wesen des Bundesstaats. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 53. Jahrgang. Tübingen 1897.

Rönne: Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Leipzig 1876.

Rosenberg: Staat, Souveränität und Bundesstaat. In den Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft von Eheberg usw. München 1905 Nr. 4 und 5.

Ruville: Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat. Berlin 1894.

Seydel: Der Bundesstaatsbegriff. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 28. Jahrgang. Tübingen 1872.

Seydel: Die neusten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffs. In Hirth's Annalen. Jahrgang 1877.

Schulze: Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1881.

Stengel: Staatenbund und Bundesstaat. Im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft von Schmoller. 22. Jahrgang 3. und 4. Heft.

Schücking: Der Staatenverband der Haager Konferenzen. München und Leipzig 1912.

Triepel: Unitarismus und Föderalismus. Tübingen 1907.

Triepel: Die Reichsaufsicht. Berlin 1917.

Trieps: Das Deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten. Berlin 1908.

Waitz: Das Wesen des Bundesstaats. In den Grundzügen der Politik, Kiel 1862 abgedruckt aus der Allgemeinen Kieler Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur, Jahrgang 1853.

Westerkamp: Staatenbund und Bundesstaat. Leipzig 1892.

Windisch: Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Einzelstaaten. Leipzig Diss. 1912.

Zorn: Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat. In Hirth's Annalen, 28. Jahrg. 1884.

Zorn: Staatsrecht. Berlin 1895.

---

§ 1.

Der Weltkrieg ist beendet. Das gigantischste Ringen, das je die Welt gesehen, hat damit seinen Abschluß gefunden. Fast die ganze Menschheit hatte sich wider einander erhoben. Das Motiv zu diesem Kampf war ein uraltes. Man wollte einen Artgenossen vernichten, weil auch er von den vorhandenen Weideplätzen der Erde ein ihm gebührendes Stück zur Fristung seines Lebens verlangte. Eins nur setzt in Erstaunen. Wie war es möglich, hunderte von Millionen Menschen einem Zwecke dienstbar zu machen, in Bewegung zu setzen und zu leiten. Möglich war eine solche Massenbewegung nur durch die Organisation der menschlichen Gesellschaft, durch die ordnende Zusammenfassung aller Kräfte einmal im Staate und zum anderen durch die mehr oder weniger enge Vereinigung dieser Staaten in Staatenverbindungen, in denen die gemeinsamen paralellaufenden Interessen der einzelnen Staaten ihre gemeinschaftliche Vertretung oder ihre Vereinheitlichung fanden.

Von den Staatenverbindungen verdienen vom rechtlichen Standpunkt aus Staatenbund und Bundesstaat die größte Beachtung. Auch werden beide für die Gestaltung unserer Zukunft von Wichtigkeit sein. In einem Staatenbund oder vielleicht in einer Abart von ihm will man alle Völker der Erde vereinigen und glaubt damit den Traum der Menschheit vom ewigen Frieden in die Wirklichkeit umsetzen zu können. Der Bundesstaat ist auch heute nach Zerschlagung des Bismarck'schen Reichsgebäudes die Staatsform, in der das deutsche Volk nach Zeiten seiner tiefsten Erniedrigung der Wiedergesundung und Erstarkung entgegen zu gehen hofft.

I. Kapitel.

Begriff des Staates.

§ 2.

Um die rechtliche Natur von Staatenbund und Bundesstaat und das, was sie von einander scheidet, erkennen zu können, muß man ausgehen vom Begriff des Staates. Und der ist durch die Betrachtung einer der Entstehungsarten des Staates zu gewinnen.

In ähnlicher Weise wie heute ganze Völker um Absatzmärkte und Rohstoffgebiete haben in den Uranfängen der menschlichen Gesellschaft Familien und Stämme um den Besitz von Jagd- und Weidegründen gekämpft. Die Notwendigkeit gemeinsamer Verteidigung und Abwehr führte zum Zusammenschluß mehrerer Familien oder Stämme. Allmählich gestaltete sich dieser Zusammenschluß aus zu dauernder Organisation, die mit dem Seßhaftwerden des Volkes und dem Wachsen der Gemeinschaftsinteressen immer straffer wurde. Der unbeschränkten Verfolgung des Einzelinteresses wurden Schranken gesetzt, die mit Gewalt zum Schutze des Einzelnen wie der Gesamtheit aufrecht erhalten wurden, d. h. es entstand der Staat „als eine naturwüchsige Organisation der Herrschaft behufs Aufrechterhaltung einer bestimmten Rechtsordnung"[1]. Damit wäre kurz die Entstehung des Staates aus der Familie geschildert.

Nach allen seinen Richtungen hin soll Begriff und Wesen des Staates hier nicht untersucht werden. Es sind vielmehr nur die Begriffsmerkmale hervorzuheben, die für die Darlegung der rechtlichen Konstruktion von Staatenbund und Bundesstaat von Bedeutung sind. Ohne Land, Leute und Herrschergewalt aus eigenem Recht ist kein Staat denkbar. Darüber sind sich auch alle Schriftsteller einig. Nur über Umfang und Wesen dieser Herrscher- oder Staatsgewalt

1) Gumplowicz, Allgemeines Staatsrecht S. 24.

sind die Ansichten sehr geteilt. Die einen fordern von dieser Staatsgewalt, daß sie keiner andern Gewalt irgendwie unterworfen sei, die anderen halten die suprema potestas, die Souveränität nicht für ein wesentliches Begriffsmerkmal des Staates.

§ 3.

Zur Beantwortung der weiter unten zu erörternden Frage, ob beim Zusammenschluß zum Bundesstaat die einzelnen Staaten noch Staaten bleiben oder nicht, ist die Stellungnahme zur Lehre von der Souveränität von ausschlaggebender Bedeutung.

Zurückzuführen ist die Lehre auf die im 16. Jahrhundert von Bodinus[1]) in seinen „Six livres de la république“ aufgestellte Definition des Staates als ein „droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce que leur est commun, avec puissance souveraine.“ Soweit Bodinus hier der Einheitsstaat seiner Zeit vorschwebt, ein selbstverständliches Erfordernis.

Der Lehre Bodins ist als einer der ersten Richard Mohl entgegengetreten. Er sagt in der Enzyklopädie der Staatswissenschaften § 13 S. 96: „Unrichtig ist die Forderung der Souveränität, wenn darunter vollständige Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen verstanden sein soll . . . . die tägliche Erfahrung zeigt, daß es politische Gestaltungen gibt, welche in jeder Beziehung die Aufgabe eines Staates erfüllen und die Rechte eines solchen ausüben, aber doch nicht ganz unabhängig von einer außer ihnen stehenden Gewalt sind.“ Nach meiner Ansicht wird unter Souveränität garnicht „eine vollständige Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen oder von einer außer ihnen stehenden Gewalt“ verstanden. Denn dann gäbe es überhaupt keine souveränen Staaten, wenigstens heute nicht, wo die Weltwirtschaft die ganze Erde mit einem goldenen Riesennetz übersponnen hat, in der sie alle

1) vgl. Hubrich, Preuß. Staatsrecht S. 109.

Völker in gegenseitiger Abhängigkeit gefangen hält. Wird das Gewebe an irgendeiner Stelle erschüttert, so überträgt sich diese Erschütterung auf alle Fäden, auf die benachbarten am stärksten, schwächer auf die entfernteren. Absolute Unabhängigkeit eines Staates gibt es demnach nicht. Unter Souveränität ist vielmehr eine rechtliche, und nicht eine tatsächliche Unabhängigkeit von fremden Willen zu verstehen, da es sich um einen Rechtsbegriff handelt.

Diese Unabhängigkeit zeigt sich einmal im völkerrechtlichen Verkehr mit anderen Staaten, und dann innerhalb des Staates als höchste Gewalt, als rechtlich unumschränkter Staatswille[1]). Dies sind aber nur „zwei Richtungen der in sich einheitlichen souveränen Gewalt[2])."

Eine Teilung der Souveränität ist begrifflich nicht denkbar. Mit der Entstehung der Nordamerikanischen Union war man dazu gekommen, Bund und Gliedstaaten gleichzeitig Souveränität zuzuerkennen, da der Gesamtheit wie den Gliedern Herrschaftsrechte zustanden. Diese Lehre von der Souveränität wurde in Deutschland von Waitz vertreten und erfreute sich allgemeiner Anerkennung, bis Seydel nachweist, daß die Staatsgewalt einig und unteilbar ist; „Zwei höchste Willen heben einander auf, verneinen sich gegenseitig, sind darum begrifflich unmöglich[3])."

Der Begriff der Souveränität als der höchsten obersten Gewalt muß notwendigerweise die Kompetenz-Kompetenz umfassen. Die Kompetenz-Kompetenz ist als wesentliches Merkmal der Souveränität anzusehen[4]).

---

1) Rosenberg: Staat, Souveränität und Bundesstaat S. 283: „Souveränität ist identisch mit staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Unabhängigkeit".

2) Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 475 Fußnote 1.

3) Seydel, der Bundesstaatsbegriff in der Tüb. Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft Bd. 28 S. 190.

4) So Laband, Staatsrecht I. Bd. S. 58 und Zorn, Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat in Hirth's Annalen 1884 S. 458.

Der Verwechslung[1]) von Souveränität mit Staatsgewalt hat Gerber[2]) ein Ende gemacht, indem er klarlegte, „daß Souveränität nicht selbst Staatsgewalt sei, sondern nur eine Eigenschaft der vollkommenen Staatsgewalt bezeichne" Diese Auffassung ist die herrschende geworden (Laband, a. a. O., S. 74, Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 70, Schulze, Deutsches Staatsrecht I. S. 26; Jellinek, a. a. O., S. 489; Liebe Staatsrechtliche Studien I. S. 31). Meyer-Anschütz[3]) bemerkt ausdrücklich: „Die Souveränität ist kein wesentlicher Bestandteil des Staatsbegriffs."

Der gegenteiligen[4]) Auffassung gegenüber betont Jellinek[5]) mit vollem Recht: „Die heutige Staatswelt weist Gebilde auf, die staatliche Aufgaben mit selbständiger Organisation und staatlichen Mitteln erfüllen, aber nicht souverän sind. An diese historisch-politische Tatsache haben auch alle wissenschaftlichen Vorstellungen vom Staate anzuknüpfen, die ja das Gegebene erklären, aber nicht meistern sollen."

§ 4.

Das Wesen des Staates ist noch klarer zu erfassen durch Stellungnahme zu der Frage, wie unterscheidet sich der Staat von der Gemeinde.

Rosin und Brie finden den Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband in der Verschiedenheit der Zwecke. Das Unrichtige dieser Auffassung hat Laband[6]) nachgewiesen. Nach ihm gehört der Zweck, welchem ein Rechtsinstitut dient, nicht zum Begriff desselben. Das unterscheidende

1) vgl. Hubrich, a. a. O. S. 109.

2) Gerber, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts S. 22 Nr. 5.

3) Deutsches Staatsrecht S. 7.

4) z. B. Seydel a. a. O. S. 190 und Zorn, Das Staatsrecht S. 63, der die Souveränität für das „erste und oberste begriffliche Merkmal des Staates" hält.

5) Jellinek, a. a. O. S. 489.

6) Laband, a. a. O. S. 67.

Merkmal findet er vielmehr darin, daß der Staat das Recht hat mit zwingender Gewalt zu befehlen d. h. ein Herrschaftsrecht auszuüben, die Gemeinde dagegen nicht. Auch nach Jellinek[1]) ist Herrschen das Kriterium, das die Staatsgewalt von allen anderen Gewalten unterscheidet. „Herrschen ist das Recht, freien Personen Handlungen, Unterlassungen und Leistungen zu befehlen und sie zur Befolgung derselben zu zwingen. Der Staat allein herrscht über Menschen. . . .[2])"

Soweit die Gemeinde Herrschaftsrechte ausübt, ist ihr die Ausübung, wie auch Meyer-Anschütz[3]) ausführt, durch den Staat übertragen worden. Die Gemeinde hat keine Untertanen, sie ist machtlos, Rechtshilfe d. h. Vollstreckungsgewalt findet sie allein beim Staat[4]).

Tatsächlich finden wir heute bei der Gemeinde kein ihr zustehendes Herrscherrecht, das nichtstaatlichen Ursprungs wäre[5]). Denn die Gemeinde hat kein Recht der Selbstorganisation, oder um einen Ausdruck Rosenberg's[6]) zu gebrauchen, sie besitzt keine „Verfassungshoheit" d. h. keine Autonomie im bezug auf ihre Organisation.

Demnach ist der Staat als Rechtsbegriff „Die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Körperschaft eines seßhaften Volkes[7])."

II. Kapitel.

Der Staatenbund.

§ 5.

Wie in den Anfängen der Gesellschaftsbildung der innere Zwang der Dinge zu staatlichem Zusammenschluß von Sippen

1) Jellinek a. a. O. S. 430.
2) Laband, a. a. O. S. 67ff.
3) a. a. O. S. 32 Meyer-Anschütz.
4) Ebenso Hatscheck, Allgemeines Staatsrecht S. 5.
5) vgl. Jellinek a. a. O. S. 430.
6) Rosenberg a. a. O. S. 280.
7) Jellinek, a. a. O. S. 183.

und Stämmen geführt hat, so mußte dieser selbe Zwang im Laufe einer steten wenn auch langsamen Entwicklung schließlich zur Schaffung irgendwie gearteter Verbindungen der lose und unverbunden nebeneinander stehenden Staaten führen. Die Verbindung der Völkergesamtheit ist zwar bis in die Gegenwart eine ziemlich lockere geblieben. Sie ist nur eine Völkergemeinschaft, da ihr die rechtliche Organisation fehlt, doch finden sich in der Staatengesellschaft Verbindungen von zwei oder mehreren Staaten, deren Zusammenschluß auf einem Rechtsgrunde beruht. Dann handelt es sich um Staatenverbindungen im juristischen Sinne.

Bei Betrachtung dieser Staatenverbindung darf nicht vergessen werden, daß das „Dasein einer Staatenverbindung außer von Rechtsnormen auch noch von anderen Normen beherrscht wird, von Sozialnormen und Konventionalregeln[1].“ Die politische Beurteilung der Dinge muß scharf von der juristischen geschieden werden, denn selbst bei weitgehender politischer Abhängigkeit ist rechtliche Selbständigkeit möglich[2]).

Die geschichtlich gegebenen Erscheinungen der Staatenverbindungen weisen die verschiedendsten Gestaltungen auf[3]), sodaß sie sich nicht immer den von der Wissenschaft aufgestellten Begriffen einordnen lassen. Dies ist nicht möglich, weil diese Begriffe nicht normativ wirken, wie andere juristische Begriffe, sondern nur Idealtypen darstellen, die bloß Entwicklungstendenzen markieren und als solche der Klassifikation dienen sollen[4]). Wie uns die Entstehungsgeschichte der Staatenbünde lehrt — Vereinigten Niederlande 1577 bis 1795, Nordamerikanische Konföderation 1778 bis 1787, die

1) Hatscheck a. a. O. S. 41.

2) Jellinek a. a. O. S. 744. So zeigt z. B. die Stellung Aegyptens vor Ausbruch des Krieges, daß ein Staat, der tatsächlich mit einem anderen Staate (England) verbunden, noch in einem rechtlichen Verhältnis zu einem dritten Staate (Türkei) stehen kann.

3) vgl. Liszt, Das Völkerrecht S. 46.

4) Hatscheck a. a. O. S. 41.

Schweizer Eidgenossenschaft bis 1798, der Deutsche Bund 1815 bis 1866 — entsteht der Staatenbund durch den völkerrechtlichen Vertrag souveräner Staaten.

§ 6.

Die Ansichten über den Rechtscharakter des Staatenbundes sind sehr geteilt. Während die Mehrzahl der Schriftsteller den Staatenbund seinem juristischen Wesen nach als eine Gesellschaft von Staaten ansieht, halten einige an der staatlichen Natur des Staatenbundes fest. Georg Meyer-Anschütz[1]) (ebenso Haenel[2]) faßt den Staatenbund nicht als bloßes Vertragsverhältnis auf, sondern als ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts, nicht bloß als völkerrechtliches und privatrechtliches, sondern auch als staatenrechtliches Rechtssubjekt. Derselben Ansicht sind Brie[3]) und Stengel[4]). Die juristische Persönlichkeit des Staatenbundes ergäbe sich daraus, „daß er einem von den Zwecken der einzelnen Mitglieder unabhängigen Gemeinzweck habe, daß er auf ewige Dauer berechnet sei, eine selbständige Organisation und eine Gewalt gegenüber seinen Mitgliedern besitze[4]).“ Die Konsequenz dieser Auffassung zieht Stengel, wenn er nicht nur den Einzelstaaten, sondern auch dem Gesamtstaate die Staatseigenschaft zuspricht.

Gegen die von Brie und Stengel angeführten Gründe wendet sich Laband[5]). Für ihn ist entscheidend gegen die staatliche Natur des Staatenbundes die Souveränität der Mitgliedsstaaten. Deshalb betonen die meisten neueren Schriftsteller mit Recht die vertragliche Natur des Staaten-

---

1) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 40ff. Nr. 2.

2) Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I. S. 118 und Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesstaats in Hirth's Annalen 1877 S. 82.

3) Brie, Theorie des Staatenverbindungen S. 83.

4) Stengel, Staatenbund und Bundesstaat S. 44.

5) Laband a. a. O. S. 58 Anmerkung 1.

bundes. Nach Jellinek[1]) ist der Staatenbund „die dauernde auf Vereinbarung beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zum Zwecke des Schutzes des Bundesgebietes nach außen und innerer Friedensbewahrung zwischen den verbündeten Staaten, wozu auch die Verfolgung anderer Zwecke verabredet werden kann." Zur Realisierung der Bundeszwecke bedürfe diese Verbindung einer dauernden Organisation. Auch habe der Staatenbund wie jeder Verein eine Vereinsgewalt, doch diese Vereinsgewalt, die die Verwaltung der Bundesangelegenheiten zu versehen habe, sei keine Staatsgewalt.

Zu demselben Ergebnis kommt Loening[2]). Er hebt hervor, daß sich die Staaten im Staatenbunde als einem „völkerrechtlichen Vertragsverhältnis" durch ihre „rechtlich freie Willenserklärung" nur zu ganz bestimmten Leistungen verpflichten und daß sie sich in dem Vertrage nicht einer höheren Gewalt unterwerfen, sondern nur durch ihre Willenserklärung gebunden sind.

Daher sind nach Hubrich[3]) „die Organe des Staatenbundes niemals Träger einer ursprünglichen Willensmacht gegenüber den Gliedstaaten, sondern wurzeln durchaus im Vertragswillen der letzteren und dienen der Entfaltung desselben." Auch nach Liszt[4]) ist der Staatenbund keine völkerrechtliche Persönlichkeit. Doch gibt er zu, daß dem Bunde in einzelnen Beziehungen die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit eingeräumt sein kann. Als wesentliches Merkmal erscheint ihm „der Mangel einer über den Gliedstaaten stehenden Zentralgewalt, mithin die volle Souveränität seiner Mitglieder."

1) Jellinek a. a. O. S. 762.

2) Loening, Der Staat S. 724.

3) Hubrich, Die Staatsformen. Souveräne, halb- und nicht souveräne Staaten. Staatenverbindungen und Staatenbündnisse S. 83.

4) Liszt a. a. O. S. 43.

Beiden Theorien sucht Rehm[1]) gerecht zu werden. Er sagt: „Alle Staatenbünde brauchen nicht notwendig nur Bundesgesellschaften oder nur Bundeskorporationen zu sein, sondern der eine Staatenbund vermag vorwiegend dieses, der andere vorwiegend jenes zu sein.“ Der eigentlichen Begriffsbestimmung des Staatenbundes geht Rehm dadurch aus dem Wege.

Gierke's Lehre von der Gemeinschaft zur gesamten Hand sucht Ebers[2]) auf den Staatenbund zu übertragen. Er faßt den Staatenbund als „eine dauernde aus souveränen Staaten bestehende Gemeinschaft zur gesamten Hand mit ständigen Organen zur Bildung und Ausführung des einheitlichen Gemeinschaftswillens zwecks Wahrnehmung bestimmter gemeinsamer Interessen.“ Gegen diesen Versuch von Ebers, den Staatenbund auf den Begriff der Gemeinschaft zur gesamten Hand zurückzuführen, wendet sich Laband[3]). Der Begriff der Gemeinschaft zur gesamten Hand sei in so hohem Grade elastisch, daß man alles und nichts mit ihm begründen könne.

Die Theorien, die den Staatenbund als völkerrechtliches vertragsmäßiges Rechtsverhältnis ansehen, sind die herrschenden geblieben. Die Geschichte früherer Staatenbünde unterstützt diese Auffassung, was weiter unten an einigen Beispielen nachgewiesen werden wird.

Von der bloßen Allianz, dem Schutz- und Trutzbündnis zwischen zwei und mehreren Staaten unterscheidet sich der Staatenbund durch seine Dauer und dadurch, daß er ständige Bundesorgane zur Erfüllung der ihm gesetzten Aufgaben hat. Durch die Vielseitigkeit des Zweckes unterscheidet sich der Staatenbund von den Verwaltungsunionen wie Weltpostverein und Eisenbahngemeinschaften. Die Gesamtzwecke

---

1) Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 88.

2) Ebers, Die Lehre vom Staatenbund S. 314.

3) Laband im Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 27 II. Heft Seite 340.

der Verwaltungsgemeinschaften sind nicht wie beim Staatenbund politischer, sondern wirtschaftlicher oder kultureller Art. Auch ist bei der Verwaltungsgemeinschaft die Mitgliederzahl keine geschlossene.

§ 7.

In den Grundverträgen der Staatenbünde wird vielfach noch besonders erwähnt, daß den Bundesgliedern ihre Souveränität erhalten bleiben soll. Damit ist die rechtliche Stellung des Einzelstaats im Staatenbunde festgelegt. Wird auch die politische Machtstellung ,der wirtschaftliche und kulturelle Wirkungskreis der einzelnen Glieder recht verschieden sein, so hat doch jeder Einzelstaat als Mitglied des Staatenvereins Anspruch auf Gleichberechtigung. Eine Stellung minderen Rechts darf es nicht geben. Selbst wenn die politische Vormachtstellung eines oder einzelner Staaten so groß sein sollte, daß die anderen Staaten „tatsächlich genötigt sind, ihren Geboten zu gehorchen, wird dadurch die rechtliche Souveränität der einzelnen Staaten nicht aufgehoben[1]).“ Liszt weist darauf hin, daß sich „schon aus dem Begriff des Völkerrechts als der Gemeinschaft gleichberechtigter Staaten unmittelbar der Anspruch jedes Gliedes dieser Gemeinschaft auf Anerkennung seiner Gleichberechtigung ergibt[2]).“ Die grundsätzliche Gleichberechtigung aller Glieder der völkerrechtlichen Gemeinschaft äußert sich auf den Staatenkongressen in dem gleichen Stimmrecht aller Beteiligten und dem Erfordernis der Stimmeneinhelligkeit bei allen Beschlüssen. Doch auch Mehrheitsbeschlüsse können auf Staatenkongressen gefaßt werden, ohne der Souveränität des Einzelstaats Eintrag zu tun[3]). Denn ebenso wie sich souveräne Staaten vertraglich verpflichten können, „müssen sie auch in der Lage

1) Loening a. a. O. S. 724.
2) Liszt a. a. O. S. 56ff.
3) vgl. Loening a. a. O. S. 274.

sein, sich von vornherein an die Mehrheitsbeschlüsse der vertragsmäßig begründeten Zentralgewalt (an deren Beschlußfassung sie ja sogar beteiligt sind) gebunden zu erklären[1]).“ Zur Kompetenzerweiterung ist natürlich Stimmeneinheit notwendig, denn alles, was die Grenzen des alten Vertrages überschreitet, baderf der Regelung durch Abschluß eines Zusatzvertrages über diesen neuen Punkt.

Wie uns die Geschichte lehrt, ist der Bestand der Staatenbünde meist nicht von allzu langer Dauer gewesen. Entweder hat sich der Staatenbund umgewandelt in einen Bundesstaat wie die Nordamerikanische Konföderation von 1778 oder er hat sich aufgelöst wie der Deutsche Bund 1866 und anderen Staatsgebilden Platz gemacht.

Hierbei erhebt sich die Frage, ob der Einzelstaat von besonderer Vereinbarung abgesehen zu einseitiger Kündigung des auf unbestimmte Zeit geschlossenen Vertrages berechtigt ist d. h. kann sich der Staat dabei auf das Völkerrecht berufen. Hubrich[2]) vertritt die Ansicht, daß bei der völkerrechtlichen Staatenverbindung also auch dem Staatenbund „jeder Gliedstaat nach Völkerrecht die rechtliche Möglichkeit hat, in allen entscheidenden Fällen sich einseitig durch Kündigung der Verbindung trotz ihrer vereinbarten Dauer zu entschlagen.“ Liszt[3]) dagegen steht auf dem Standpunkt, daß die allgemeine Anwendung der clausula rebus sic stantibus auf alle völkerrechtlichen Verträge zweifellos unrichtig ist. Danach hätte der einzelne vertragsschließende Teil kein Recht zu einseitiger Kündigung. Dem ist entgegen zu halten, daß, wenn einmal der Staatenbund als völkerrechtliches Vertragsverhältnis aufgefaßt wird, man auch folgerichtig aus der Natur des Vertragsverhältnisses heraus der einzelnen souveränen Vertragspartei ein Kündigungsrecht zugestehen muß[4]).

---

1) Ebers a. a. O. S. 289.
2) Hubrich a. a. O. S. 83.
3) Liszt a. a. O. S. 175.
4) Derselben Ansicht Loening a. a. O. S. 724.

Nur bei Gefährdung von Lebensinteressen eines Staates gibt Liszt zu, daß in diesem Falle der Notstand „der Verletzung bestehender berechtigter Interessen den Charakter der Rechtswidrigkeit zu nehmen“ vermag[1]). Ähnlich führt Jellinek aus, „daß jede auf einer völkerrechtlichen Vereinbarung ruhende Staatenverbindung in ihrem Bestande abhängig davon ist, daß sie nicht mit den höchsten Sonderinteressen der Gliedstaaten kollidiere — daß niemals der Staat irgend eines Vertrages, sondern stets der Vertrag des Staates wegen da ist und daß die Pflicht der Vertragstreue an der Existenz des also gebundenen Staates seine Grenzen hat[2]).“

Als Politiker und Staatsmann hat sich Bismarck in seinen Gedanken und Erinnerungen zu dieser Frage geäußert: „Die internationale Politik ist ein flüssiges Element, das unter Umständen zeitweilig fest wird, aber bei Veränderungen der Atmosphäre in seinen ursprünglichen Aggregatzustand zurückfällt. Die clausula rebus sic stantibus wird bei Staatsverträgen, die Leistungen bedingen, stillschweigend angenommen . . . ewige Dauer ist keinem Vertrage zwischen Großmächten gesichert, . . . ein für jeden Wechsel haltbares ewiges Fundament bildet er für alle Zukunft ebensowenig wie viele früheren Tripel- und Quadrupel-Allianzen der letzten Jahrhunderte und insbesondere die heilige Allianz und der Deutsche Bund[3]).“

III. Kapitel.

Der Bundesstaat.

§ 8.

Bis zur Entstehung der Nordamerikanischen Union bereitete die Einordnung der geschichtlichen Staatsbildungen

1) Liszt a. a. O. S. 176.

2) Jellinek a. a. O. S. 767.

3) Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. 2 S. 258.

in das begriffliche System der Staatenverbindungen wenig Schwierigkeiten. Mit der Nordamerikanischen Union und dann später der Schweizer Eidgenossenschaft und dem Norddeutschen Bund trat etwas Neues in die Erscheinung, das sich weder in die hergebrachten Formen des Einheits- oder Gesamtstaates einpassen ließ, noch eine bloße völkerrechtliche Staatenverbindung darstellte. Schon über die Entstehung dieses neuartigen Staates, der den Namen Bundesstaat erhielt, ist ein lebhafter Streit entstanden, der zu einer befriedigenden Lösung bis jetzt noch nicht geführt hat.

In der Mitte des 18. Jahrhunderts wies Johann Stephan Pütter[1]) auf die doppelte Möglichkeit der Entstehung des zusammengesetzten Staates hin. Er kann entstehen 1. aus dem Zerfall eines Staates in mehrere und zwar, wie Brie[2]) ausführt, dadurch, daß einzelne Teile des Staates die Natur von Staaten erlangen ohne Beseitigung des bisherigen umfassenderen Staatsverbandes oder 2. aus der Vereinigung mehrerer Staaten in einen dergestalt, daß „ein jeder zwar in seiner innerlichen Verfassung seine eigene Regierung mit allen Hoheitsrechten völlig beibehalte, aber daß sie alle doch noch eine höhere gemeinsame Gewalt über sich hätten[2]).“ In beiden Fällen jedoch müsse den Einzelstaaten eine wesentliche rechtliche Mitwirkung bei der Bildung des Gesamtwillens gewährt werden).

Über die Möglichkeit den Gründungsvorgang bei Entstehung des Bundesstaates auf die letztere Art rechtlich zu konstruieren gehen die Meinungen sehr auseinander. Vor allem hat die Gründung des Norddeutschen Bundes zur Aufstellung der verschiedensten Theorien Anlaß gegeben. Nach Mayer-Anschütz[3]) und Brie[4]) tritt der Bundesstaat nicht unmittelbar

1) Siehe Hatscheck a. a. O. S. 49.

2) Brie a. a. O. S. 128.

3) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 49.

4) Brie a. a. O. S. 130.

durch Staatsvertrag ins Leben, sondern erst durch die Erfüllung des Vertrages, doch bildet der Vertrag den Rechtsgrund für die rechtliche Existenz des Bundesstaates.

Nur eine vorbereitende Bedeutung gestehen dem Vertrage zu Jellinek[1]) und Gierke[2]).

Nach Coenders[3]) ist der neue Staat durch die freie gesetzgeberische Tat der Einzelstaaten geschaffen, jeder Staat hat die neue Verfassung in Kraft gesetzt, jeder Staat zu dem ihn angehenden ideellen Teil, also alle Staaten das Ganze. Coenders nähert sich damit der Gesamtaktstheorie von Kuntze, der durch Aufstellung eines neuen Rechtsbegriffs das Problem zu lösen sucht.

Nach der Theorie von Kuntze[4]) wurde „der Neustaat legitim und unanfechtbar errichtet durch einen Gesamtakt, der sich durch drei Stufen hindurch entwickelt hat, 1. Herstellung des Verfassungsentwurfs, 2. Erklärung der Souveräne zu diesem Entwurf, 3. Beitritt der Landesvertretungen. Mit der letztgenannten Tatsache kam der Gesamtakt zum vollen Abschluß, war die Schöpfung des Bundesstaates vollendet.“ Auch Laband[5]) bekennt sich zu Kuntze's Gesamtaktstheorie, die Pohl in seiner Abhandlung „Bundesstaats-Schöpfung und Kuntze's Gesamtaktstheorie“ treffend widerlegt hat.

Zorn und besonders Jellinek erklären es als Unmöglichkeit, den Gründungsvorgang juristisch zu erfassen. Mit Recht sagt Jellinek[6]): „Die Gründung des Bundesstaats ist

1) Jellinek a. a. O. S. 264ff.

2) Gierke, Laband's Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. S. 1153.

3) Coenders, a. a. O. S. 322.

4) vgl. Pohl, Bundesstaats-Schöpfung und Kuntze's Gesamtakttheorie S. 261.

5) Laband a. a. O. S. 32.

6) Jellinek a. a. O. S. 775.

eine nationale Tat, die wie der Akt der Staatengründung überhaupt nicht juristisch konstruiert werden kann[1]).“

§ 9.

Der Bundesstaat ist eine spezies der Gattung zusammengesetzter Staat[3]). Das begrifflich wesentliche Merkmal des zusammengesetzten Staates besteht nach Laband[2]) darin, daß eine Mehrheit von Staaten einer Oberstaatsgewalt unterworfen ist. Dazu muß im Bundesstaat noch kommen, daß den Einzelstaaten ein Anteil an dem Zustandekommen und der Betätigung des Gesamtswillens zugestanden wird. Träger der Oberstaatsgewalt ist im Bundesstaat „die Einheit aller verbundenen Gliedstaaten[3]).“ Diese Einheit von verbundenen Staaten kann ihrerseits als Staat nur gedacht werden, wenn man von der Voraussetzung ausgeht, daß Souveränität kein wesentliches Merkmal des Staatsbegriffs ist. Zum Begriff des Bundesstaates gehört 1. eine — souveräne — Staatsgewalt, die gegenüber den Bundesgliedern sowohl wie gegenüber den Angehörigen der Gliedstaaten unmittelbar die Vollziehung der Bundesbefehle mit eigenen staatsrechtlichen Zwangsmitteln erzwingen kann, 2. ein Staatsgebiet, das ist das Land der Gliedstaaten[4]) und 3. ein Staatsvolk, das ist das einheitliche Volk der Gliedstaaten. Der Bundesstaatsbegriff muß nicht nur die Begriffsmerkmale des Staates, sondern auch des Bundes in sich vereinen. Der Bundesstaat ist nach Brie[5]) „einerseits ein aus Staaten zusammengesetztes, föderativ organisiertes Gemeinwesen und andererseits ein aus

1) ebenso Tripel, Unitarismus und Föderalismus S. 26ff.

2) Laband a. a. O. S. 59.

3) vgl. Hubrich a. a. O. S. 84.

4) Das schließt nicht aus, daß zum Gebiet des Zentralstaates auch Gebiete gehören, die ausschließlich der Staatsgewalt des Zentralstaates unterstehen z. B. Elsaß-Lothringen und die Kolonien (vgl. Loening a. a. O. S. 724ff.).

5) Brie a. a. O. S. 96.

Menschen zusammengesetztes Gemeinwesen mit einer prinzipiell alle Zwecke des menschlichen Lebens umfassenden Aufgabe und Zuständigkeit." Der Bundesstaat ist nicht nur ein Rechtsverjhältnis, sondern ein staatsrechtlicher Staatsverband, ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts. Die einzelnen Gliedstaaten sind nicht souverän, da sie der Bundesgewalt unterworfen sind und damit ihre rechtliche Unabhängigkeit verlieren. Zu den Angehörigen des Einzelstaats steht der Bundesstaat unmittelbar in rechtlicher Beziehung, er übt seine Herrschaftsrechte direkt über die einzelnen Untertanen aus.

Die aufgestellten Theorien über den Bundesstaatsbegriff sind äußerst zahlreich. Es sollen hier nur die wichtigsten genannt sein.

Die von Tocqueville in seinem berühmten Buche „De la démocratie en Amerique" Paris 1835 aufgestellte Bundesstaatstheorie wurde von Waitz in Deutschland eingeführt, wo sie große Verbreitung gefunden hat. Nach der Tocqueville-Waitz'schen Begriffsbestimmung besteht das Wesen des Bundesstaates in der Teilung der Souveränität. Nach Waitz[1]) ist das gesamte staatliche Leben geteilt zwischen der Tätigkeit des Gesamtstaates und der des Einzelstaats. Auf gewissen Gebieten sei der Gesamtstaat, auf gewissen anderen Gebieten der Einzelstaat souverän. Die Zentralgewalt wie die Einzelstaatsgewalt seien vollständig voneinander unabhängig und selbständig. Nur da sei ein Bundesstaat vorhanden, wo die Souveränität nicht dem einen und nicht dem anderen, sondern beiden, dem Gesamtstaat (der Zentralgewalt) und dem Einzelstaat (der Einzelstaatsgewalt), jedem innerhalb seiner Sphäre zustehe. Das Wesentliche sei, daß jede der beiden Gewalten befähigt werde, in dem ihr zugewiesenen Bereiche nach der Weise einer echten Staatsgewalt zu schalten. Die Souveränität sei im Bundesstaat dem Um-

1) Waitz, Das Wesen des Bundesstaates S. 155ff.

fange, nicht dem Inhalte nach geteilt[1]). Da Waitz an der Souveränität der Einzelstaaten festhält, gibt es für ihn folgerichtig nur ein Aufsichtsrecht des Bundesstaats über seine eigenen Behörden und Beamten, aber keine Oberaufsicht über die Verwaltung des Einzelstaats. Denn Aufsicht bedeutet Überordnung einer Gewalt über eine andere. Eine beaufsichtigte Staatsgewalt sei daher nicht mehr souverän, überhaupt nicht mehr Staatsgewalt. Die Einzelstaaten einer Kontrolle des Gesamtstaats zu unterwerfen, wäre demnach gegen das Wesen des Bundesstaats[2]).

Die Waitz'sche Theorie von der geteilten Souveränität hat zuerst Seydel[3]) nachdrücklich bekämpft, da sie sich mit den allgemein anerkannten Begriffen von Staat und Souveränität in keiner Weise vereinbaren lasse. Denn es sei gerade der Inhalt der Souveränität, daß sie keinen bestimmten Umfang habe, ebenso wie dies der Inhalt des Eigentumsrechts sei. Seydel hat daraus die Schlußfolgerung gezogen, daß ein Mittelding zwischen Staat und Staatenbund eine rechtliche Unmöglichkeit ist. Alle staatlichen Gebilde, die man mit dem Namen Bundesstaat zu bezeichnen pflege, müßten daher entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein[4]).

Zorn[5]) hält an der Souveränität als einem unteilbaren Begriff fest. Deshalb gehe im Bundesstaat die Einzelsouveränität als solche unter und existiere staatsrechtlich nur mehr als Bestandteil der in der Zentralgewalt ruhenden Gesamtsouveränität. Er definiert den Bundesstaat als einen „pleonarchisch organisierten Staat." Nicht sehr verschieden von der Theorie der Gesamtsouveränität ist Haenel's Begriffs-

---

1) vgl. Hatscheck a. a. O. S. 51. Laband a. a. O. S. 62. Triepel, Die Reichsaufsicht S. 73.

2) Triepel a. a. O. S. 74.

3) Seydel, Die neusten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffs S. 641.

4) Seydel a. a. O. S. 208.

5) Zorn a. a. O. S. 72 und 90.

bestimmung. Nach Haenel[1]) sind nicht der Einzelstaat, nicht der Gesamtstaat Staaten schlechthin, sie sind nur nach der Weise von Staaten organisierte und handelnde politische Gemeinwesen. Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider. — Beide Auffassungen, die von Zorn sowohl wie die von Haenel werden der Selbständigkeit der Einzelstaaten nicht gerecht. Der Bundesstaat sowohl wie die Gliedstaaten sind völlig selbständige Staatswesen.

Die Schwierigkeiten, die sich bei Aufstellung dieser älteren Theorien ergaben, müssen in Wegfall kommen, wenn man sich wie die neuere Bundesstaatstheorie auf den Boden der Lehre stellt, die die Souveränität für kein wesentliches Begriffsmerkmal des Staates hält[2]). Laband, Jellinek, Brie, Rosenberg, Rehm und Meyer-Anschütz gehen von dieser Grundlage aus[2]).

In der Bekämpfung der Waitz'schen Theorie ist Laband mit Seydel darin einig, daß eine geteilte Souveränität eine beschränkte, eine halbe Souveränität wäre, und das wäre eine vollkommene contradictio in adiecto. In einer Teilung der Souveränität sei daher das Wesen des Bundesstaats nicht zu sehen. Die Souveränität stehe im Staatenbund ganz den Einzelstaaten, im Bundesstaat ganz dem Gesamtstaat zu, im Staatenbund sei sie eine Eigenschaft der Staatsgewalt der Mitglieder, im Bundesstaat eine Eigenschaft der Gesamtstaatsgewalt. Der für den Begriff charakteristische Unterschied zwischen dem völkerrechtlichen Staatenbund und dem verfassungsmäßig organisierten Staatenstaat sei darin zu sehen, daß bei ersterem die Einzelstaatsgewalt, bei letzterem die Zentralgewalt souverän sei. Ein begriffliches Erfordernis für den Bundesstaat sei, daß die Einzelstaaten einen Anteil

1) Haenel, Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesstaats S. 82. Deutsches Staatsrecht § 31.

2) vgl. Laband a. a. O. S. 59. Jellinek a. a. O. S. 442. Brie a. a. O. S. 94. Rosenberg a. a. O. S. 290. Rehm a. a. O. S. 21 und 116. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 48ff.

haben müßten an dem Zustandekommen und der Betätigung des Gesamtwillens. Dieser Anteil der Einzelstaaten bestehe in der „Mitgliedschaft am Reich[1]).“

In den Grundzügen ist Laband's Theorie die herrschende geworden. Sie wird auch von Jellinek vertreten[2]).

Meyer-Anschütz legt bei seiner Begriffsbestimmung des Bundesstaats das Hauptgewicht auf das Verhältnis der Bundesgewalt zu den Angehörigen des Einzelstaats. Jedes Bundesverhältnis, in welchem die Bundesgewalt eine unmittelbare Herrschaft über die einzelnen Staatsangehörigen besitze, sei ein Bundesstaat. Der Bundesstaat sei ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts. (Darüber sind sich sämtliche Schriftsteller einig). Zum Wesen des Bundesstaats gehöre, daß die Bundesgewalt in der Gesamtheit der Staaten ihren Ursprung finde, nicht etwa einem einzelnen derselben zustehe. Die Staaten im Bundesstaat seien nicht souverän, da sie der Bundesgewalt unterworfen wären. Die Unterwerfung beschränke sich auf die Gebiete der Bundeskompetenz[3]).

Nach Rosenberg[4]) ist der Bundesstaat eine selbständige Gebietskörperschaft, ein mit Herrschaftsrechten ausgestattetes Rechtssubjekt, also ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts. Der Bundesstaat ist ein Staat und zwar ein aus Staaten zusammengesetzter Gesamtstaat, er besitzt daher alle wesentlichen Eigenschaften eines Staates: Gebietshoheit,

---

1) vgl. Laband a. a. O. S. 58 und 63.

2) Jellinek a. a. O. S. 769: „Der Bundesstaat ist ein aus einer Mehrheit von Staaten gebildeter souveräner Staat, dessen Staatsgewalt aus seinen zu staatlicher Einheit verbundenen Gliedstaaten hervorgeht; eine staatsrechtliche Staatenverbindung, die eine Herrschaft über die verbundenen Staaten aufrichtet, deren Teilnehmer jedoch stets die Staaten selbst sind. Der Bundesstaat ruht auf verfassungsmäßiger, nicht vertragsmäßiger Ordnung.“

3) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 44.

4) Rosenberg a. a. O. S. 349.

Herrschaftsgewalt, Verfassungshoheit und völkerrechtliche Persönlichkeit[1]).

Hubrich's Begriffsbestimmung bringt ebenfalls unter Hervorhebung der wesentlichen Merkmale des Bundesstaats die herrschende Lehre zum Ausdruck[2]): „Trotz der staatlichen Natur der Glieder ist (der Bundesstaat) auch im ganzen ein Staat mit einer eigenständigen souveränen Oberstaatsgewalt gegenüber den nicht souveränen, aber eigenständigen Unterstaatsgewalten der Glieder, mit eigener völkerrechtlicher Persönlichkeit gegenüber den in der Ausübung ihrer völkerrechtlichen Persönlichkeit mehr oder weniger nach Maßgabe der Gesamtverfassung beschränkten Gliedern. Der Bundesstaat ist eine species aus dem genus zusammengesetzter Staat, bei welcher Träger der Oberstaatsgewalt die Einheit aller verbundenen Gliedstaaten ist."

§ 10.

Fast alle Schriftsteller erkennen den Staatscharakter der Bundesglieder im Bundesstaat an mit einigen Ausnahmen. So sieht z. B. Haenel[3]) in den Bundesgliedern nur Teile der staatlichen Gesamtorganisation. Demgegenüber muß in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre[4]) festgestellt werden, daß die Gliedstaaten Staaten geblieben sind. Zwar haben sie ihren staatlichen Charakter verloren, soweit sie auf den Gebieten der Bundeskompetenz der staatlichen Herr-

---

1) Rehm a. a. O. S. 86 vertritt die gleiche Ansicht. Er definiert den Bundesstaat als „einen aus einer Mehrheit von Staaten zusammengesetzten Staat, an dessen Herrschaftsgewalt jeder dieser ihn bildenden Gliedstaaten einen Anteil hat."

2) Hubrich a. a. O. S. 84.

3) Haenel, Deutsches Staatsrecht S. 805.

4) Laband a. a. O. S. 66 und 117. Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 103. Jellinek a. a. O. S. 780ff. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 45ff.

schaft des Bundes unterworfen sind[1]). Doch ist ihnen ein eigener Kreis staatlicher Aufgaben verblieben, auf welche das Reich seine Tätigkeit nicht erstreckt, und zur Erfüllung dieser wichtigen und umfassenden staatlichen Aufgaben haben die Gliedstaaten ihren Untertanen gegenüber obrigkeitliche Herrschaftsbefugnisse kraft eigenen Rechts. Und dieses eigene Herrschaftsrecht unterscheidet die Gliedstaaten, wie bereits dargelegt, von den Gemeinden.

Brie[2]) erblickt darin, daß die Gliedstaaten dem Gesamtstaate nur gewisse Befugnisse übertrugen, während ihnen die bisherige Staatsgewalt verblieb, den durchgreifenden rechtlichen Unterschied zwischen Gliedstaaten und kommunalen Körperschaften: „Durch ihren prinzipiell unbegrenzten Wirkungskreis würden die Einzelstaaten in den modernen Bundesstaaten sich juristisch als wirkliche Staaten charakterisieren, wenn auch noch soviele einzelne Funktionen ihrer Kompetenz entzogen würden[2]).“

§ 11.

Gegenstand besonderer Verhandlungen bei Beratung des Entwurfes der neuen Reichsverfassung ist die Frage gewesen, ob die Einzelstaaten das Recht haben, mit auswärtigen Staaten Verträge zu schließen, d. h. mit anderen Worten, ob sie surch den Eintritt in den Bundesstaat Völkerrechtssubjekt geblieben sind.

Als selbständiges, völkerrechtliches Subjekt hat der Bundesstaat das Recht und die Pflicht, den Bundesstaat nach außen zu vertreten, sowie das ausschließliche Recht über Krieg und Frieden. Daß dieses Recht ein ausschließliches ist, das den Einzelstaaten nicht zustehen kann, ist in dem Charakter des Bundesstaats begründet. Wie oben bereits erwähnt, haben die Einzelstaaten beim Eintritt in den Bundes-

1) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 45ff. Jellinek a. a. O. S. 780.
2) Brie a. a. O. S. 103.

staat zwar ihre Souveränität verloren, sind aber Staaten geblieben. Dieser Satz ist für die Betrachtung der Einzelstaaten als Völkerrechtssubjekt von grundlegender Bedeutung. Denn würden die Einzelstaaten beim Eintritt in den Bundesstaat, aufhören, Staaten zu sein, würden sie auch keine Völkerrechtssubjekte sein können, da als völkerrechtliche Subjekte nur Staaten in Betracht kommen können. Ganz von den näheren Bestimmungen der Bundesverfassung wird es abhängen, ob und in welchem Umfange die Einzelstaaten befugt sind, Staatsverträge abzuschließen und in völkerrechtlichen Formen mit auswärtigen Mächten oder untereinander und mit dem Bundesstaate zu verkehren. In den modernen Bundesstaaten stehen den einzelnen Gliedstaaten in größerem oder geringerem Umfange völkerrechtliche Befugnisse zu. Doch wird von vielen Schriftstellern den Einzelstaaten die Eigenschaft eines Völkerrechtssubjekts aberkannt.

Holtzendorff[1]) behauptet, der Begriff des Völkerrechtssubjekts verlange Machtfähigkeit und die Berechtigung freier Selbstbestimmung in den auswärtigen Beziehungen d. h. Souveränität im völkerrechtlichen Sinn. Von einer völkerrechtlichen Souveränität der Einzelstaaten im Bundesstaat könne natürlich keine Rede sein, da ihnen in allen Bundesverfassungen die wichtigsten durch das Völkerrecht gewährten Rechte, das Kriegsrecht sowie die Führung der auswärtigen Politik entzogen seien. Nur die selbständige Vertretung der Angelegenheiten von geringerer Bedeutung sei ihnen verblieben. Wenn schon auf Grund des Mangels der Souveränität die Einzelstaaten nicht als Völkerrechtssubjekte angesehen werden könnten, so entspreche es auch dem Wesen des Bundesstaats, daß bei dessen Gründung seine Gliedstaaten die völkerrechtliche Persönlichkeit verlören, und daß diese Eigenschaft nunmehr allein dem Gesamtstaate als Vertreter der Einzelstaaten zustände. Es widerspreche natürlich

1) Holtzendorff, Der Staat als völkerrechtliche Persönlichkeit S. 6.

dem Wesen des Bundesstaates nicht, daß den Gliedstaaten eine beschränkte völkerrechtliche Handelsfähigkeit verbliebe.

Holtzendorff's Ansicht wird widerlegt durch die zahlreichen mit nicht souveränen Staaten geschlossenen Staatsverträge. Das Völkerrecht erkennt also auch nichtsouveränen Staaten die Eigenschaft des internationalen Rechtssubjekts zu[1]). Brie[2]) weist ausdrücklich darauf hin, daß die Gliedgemeinwesen aller modernen Bundesstaaten, obgleich der Gesamtstaat wegen der in erster Linie für auswärtige Angelegenheiten erforderlichen einheitlichen Leitung die völkerrechtlichen Befugnisse im vollen Umfange aktuell erhalten habe, doch in größerem oder geringerem Maße ebenfalls völkerrechtliche Persönlichkeit bewahrt hätten.

Darin ist Holtzendorff beizupflichten, daß die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Gliedstaaten durch staatsrechtliche Bestimmungen der einzelnen Bundesstaaten mehr oder weniger beschränkt wird.

§ 12.

Zum Bundesstaat stehen die Einzelstaaten in mannigfachen Rechtsverhältnissen, sie haben ihm gegenüber Rechte und Pflichten. Sie können z. B. Pflichtverletzungen begehen und der Bundesexekutive verfallen. Sie sind also Rechtssubjekte, die von der Bundespersönlichkeit verschieden sind[3]). Von den Mitgliedschaftsrechten der Gliedstaaten sind zu nennen der Anspruch, von Seiten der Gesamtheit gegen äußere Angriffe geschützt zu werden und der Anspruch auf Organstellung im Bundesstaat[4]).

---

1) vgl. Laband a. a. O. S. 75.

2) Brie a. a. O. S. 107.

3) Laband a. a. O. S. 66ff.

4) Jellinek a. a. O. S. 780 betont, daß der Gliedstaat die ihm zukommende Stellung nicht in seiner Stellung als Sonderstaat, sondern als Organ der Bundesstaatsgewalt ausübt.

Souverän sind die Einzelstaaten nicht; denn sie besitzen ihren Untertanen gegenüber nicht mehr „die Fülle staatlicher Hoheit und Macht[1]).“ Auch auf den „ihrer Autonomie und freien Verwaltung überlassenen Gebieten sind sie nicht frei von jeder Kontrolle der souveränen Zentralgewalt, die darüber wacht, daß der Gliedstaat die ihm gezogenen rechtlichen Grenzen nicht überschreitet[2]).“

Außer den Befugnissen, die der Zentralgewalt im Bundesstaat zustehen sollen, wie eigenes Heer, eigene vom Willen der Gliedstaaten unabhängige Finanzwirtschaft, eigenes Behördensystem ist in den Verfassungen der modernen Bundesstaaten der Zentralgewalt ausdrücklich das Recht zuerkannt, auf dem Wege der Verfassungsänderung ihre Kompetenz zu erweitern. Diese sogenannte Kompetenz-Kompetenz ist für den Bundesstaat ein notwendiges begriffliches Erfordernis[3]). In welcher Weise bei der Teilung der politischen Aufgaben zwischen Bundesstaat und Einzelstaat die Ausscheidung der beiderseitigen Kompetenzen erfolgt, ist nach Meyer-Anschütz[4]) für das Wesen des Bundesstaates nicht maßgebend. Eine Beschränkung der Kompetenz des Bundes stellen die Sonderrechte dar. Sonderrechte sind bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit, welche Abweichungen von der sonst geltenden Regel zu Gunsten eines oder einzelner Staaten bilden[5]). Also auch der Bund hat ebenso wenig eine unbeschränkte Kompetenz wie der Einzelstaat. Bei Erweiterung der Kompetenz gibt es zwei Möglichkeiten entweder durch übereinstimmenden Beschluß der Einzelstaaten oder „durch einen Akt der Bundesgewalt[6]),“ nämlich Abänderung der

---

1) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 45ff.
2) Laband a. a. O. S. 66.
3) Brie a. a. O. S. 103.
4) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 45ff.
5) vgl. Laband a. a. O. S. 117.
6) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 47.

Bundesverfassung (wie es tatsächlich in den modernen Bundesstaaten der Fall ist). Aus der Souveränität des Bundesstaats zieht Jellinek[1]) den Schluß, daß es für die Ausdehnung der Zuständigkeit des Bundesstaats gegenüber den Gliedstaaten keine Grenze gibt. So könne dadurch der Bundesstaat in einen Einheitsstaat verwandelt werden, „daß allmählich auf dem Wege der Verfassungsänderung die Staatenqualität der Glieder immer mehr eingeschränkt werde, sodaß sie schließlich vom Rechtsstandpunkt nicht mehr als Staaten angesehen werden könnten." Andererseits sei wie eine Einengung so auch eine weitestgehende Ausdehnung der Gliedstaatssphäre durch Verfassungsänderung rechtlich möglich bis zum schließlichen Verfall des Bundes.

Eine gewichtige Rolle im politischen Leben und in den politischen Kämpfen jedes Bundesstaates hat das Aufsichtsrecht der Zentralregierung über die Einzelstaaten gespielt[2]). Laband[3]) folgert aus der Herrschaft des Reiches über die Staaten mit Notwendigkeit das Recht, die Staaten zu beaufsichtigen. Diese Aufsicht richte sich darauf, daß die Einzelstaaten die ihnen durch Reichsgesetz übertragenen Aufgaben positiv erfüllten und daß sie die in der Reichsgesetzgebung enthaltenen Vorschriften nicht verletzten und die ihnen gezogenen Kompetenz-Grenzen nicht überschritten; nach Triepel[4]) ist die Aufsichtsgewalt nicht nur eine bundesstaatliche Kompetenz wie die anderen, sondern eine wesentliche Ergänzung zu allem, was der Zentralgewalt an Rechten verliehen ist. Die Aufsicht ist „der große Regulator in der Arbeitsmaschine des zusammengesetzten Staatswesens[5])."
Die Frage nach Umfang, Maßstab und Ausführung des Auf-

1) Jellinek a. a. O. S. 783.

2) vgl. Triepel, Die Reichsaufsicht S. 5.

3) Laband a. a. O. S. 108.

4) Triepel a. a. O. S. 3.

5) Triepel a. a. O. S. 3. Vgl. Haenel, Deutsches Staatsrecht Seite 303.

sichtsrechts, die zu den schwierigsten Fragen des bundesstaatlichen Verfassungslebens gehört, steht hier nicht zur Erörterung.

In den Verfassungen der modernen Bundesstaaten wird ausdrücklich der Grundsatz ausgesprochen, daß das Recht des Bundesstaats dem Recht der Gliedstaaten vorgeht. „Die ganze Rechtsordnung des Gliedstaates kann sich demnach nur innerhalb der vom Bundesstaate gesetzten Schranken bewegen."[1]) Die Verfassungen haben in der Regel auch die Bestimmung getroffen, daß Kompetenzstreitigkeiten zwischen Zentralgewalt und Einzelstaatsgewalt von einem Organ des Gesamtstaats zu entscheiden sind und daß in gleicher Weise Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten ihre endgültige Entscheidung finden.

§ 13.

Im Verhältnis der Gliedstaaten untereinander gilt grundsätzlich Gleichberechtigung. Abweichungen von diesem Grundsatz müssen durch die Verfassung festgelegt sein. So kann z. B. die Anteilnahme an der Bundesgewalt abgestuft sein. Die Abstuftung kann in einem Unterschied der Stimmberechtigung bestehen oder darin, daß einem Staat eine hegemonische Stellung eingeräumt ist. Oder aber die staatliche Sphäre einzelner Glieder hat abweichend von der Regel eine größere Ausdehnung erhalten[2]). Dann handelt es sich um Reservatrechte.

§ 14.

Bei der Untersuchung über den Begriff des Bundesstaates ergab die übereinstimmende Meinung fast aller Schriftsteller, daß der Bundesstaat ein Staat ist, und zwar ein Staat

1) Jellinek a. a. O. S. 782.

2) vgl. Jellinek S. 780 a. a. O.

mit einer „eigenständigen souveränen Oberstaatsgewalt[1]).“ Es bleibt nun noch die Frage zu beantworten, wer im Bundesstaat der Träger der Staatsgewalt ist.

Unter Träger der Staatsgewalt versteht Rehm[2]) die Verkörperung der Staatsgewalt d. h. „den obersten nicht bloß auf Zeit berufenen Vertreter des Subjekts der Staatsgewalt, in dessen unmittelbarem Namen im Zweifel alle oder der größte Teil der Staatsgewalt ausgeübt wird, sei es durch ihn selbst oder an seiner Statt durch andere.“

Nach Meyer-Anschütz[3]) wird als Träger der Staatsgewalt diejenige Person oder Personenmehrheit bezeichnet, welcher die Staatsgewalt „als eigenes Recht“ zusteht. Er kann die ihm zustehenden Rechte entweder selbst ausüben oder sie können in seinem Namen durch andere ausgeübt werden.

Das Wort „Träger der Staatsgewalt“ wird von den verschiedenen Schriftstellern nicht im gleichen Sinne gebraucht. Wenn Jellinek[4]) sagt, Träger der Staatsgewalt sei der Staat und niemand anderes, so ist hier „Träger“ und „Subjekt“ der Staatsgewalt dasselbe. Meyer-Anschütz[5]) weist darauf hin, daß die beiden Begriffe wohl zu unterscheiden seien. Subjekt seiner Gewalt sei der Staat selbst, Träger der Staatsgewalt sei das oberste Organ des Staates[6]) d. h. das Organ, „welches den Staat in Tätigkeit setzt und erhält und die oberste Entscheidungsgewalt besitzt[7]).“

Im Bundesstaat ist „eine gleichmäßige Bildung des Trägers der Zentralgewalt nicht anzunehmen[7]).“ Es wird

---

1) Hubrich a. a. O. S. 84.
2) Rehm a. a. O. S. 150.
3) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 17.
4) Jellinek a. a. O. S. 552.
5) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 17 Anmerkung 6.
6) ebenso Laband a. a. O. S. 90, 92.
7) Brie a. a. O. S. 126.

sich ganz danach richten, mit welchem Bundesstaatstyp wir es zu tun haben. Je nachdem im Bundesstaat „das Volk, das Parlament oder der oder die Monarchen Träger der Staatssouveränität sind, unterscheiden wir volkssouveräne, parlamentarische oder konstitutionell regierte Bundesstaaten[1].“ So kommt z. B. im Deutschen Reich als Träger der eigenständigen souveränen Oberstaatsgewalt die Einheit der verbundenen Einzelstaaten in Betracht[2]) oder wie sich Bismarck auszudrücken pflegte, „die Gesamtheit der verbündeten Regierungen.“

IV. Kapitel.

Unterschied von Staatenbund und Bundesstaat.

§ 15.

Ob ein Staatswesen als Staatenbund oder als Bundesstaat anzusprechen ist, ist nicht immer leicht festzustellen, da oft ein Übergang von der einen zur anderen Staatsform gegeben ist. Welche Merkmale für die Erkennung der rechtlichen Konstruktion von Staatenbund und Bundesstaat maßgebend sind, hat die bisherige Untersuchung ergeben. Als ihr Ergebnis ergibt sich folgendes.

Das Hauptunterscheidungsmerkmal für die Unterscheidung von Staatenbund und Bundesstaat ist, daß im Staatenbund die Einzelstaaten souverän sind, im Bundesstaat dagegen nur die Bundesgewalt souverän ist, die Bundesglieder nicht[3]).

1) Hatscheck a. a. O. S. 67.

2) vgl. Hubrich a. a. O. S. 85.

3) vgl. Jellinek a. a. O. S. 768. Nach Meyer-Anschütz a. a. O. S. 43 liegt der Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat in der Art, wie der Bund seine Herrschaftsrechte ausübt.

Brie a. a. O. S. 83 erblickt in dem Mangel des Staatscharakters das spezifische Unterscheidungsmerkmal des Staatenbundes gegenüber dem Bundesstaat.

Verschieden ist auch die rechtliche Grundlage der Entstehung. Beim Staatenbund ist es der Vertrag, beim Bundesstaat die Verfassung[1]). Infolgedessen ist der Staatenbund ein Rechtsverhältnis, kein Rechtssubjekt und der Bundesstaat als Staat kein Rechtsverhältnis, sondern eine Person[2]).

Ein weiterer Gegensatz liegt in der Verschiedenheit der Zwecke. Beim Staatenbund „beschränkt sich der Zweck auf bestimmte Seiten des allgemeinen Staatszwecks," die Kompetenz des Staatenbundes ist daher auf einen bestimmten Kreis von Aufgaben beschränkt, und einer Erweiterung dieser Kompetenz ist nur möglich durch einhelligen Beschluß sämtlicher Mitglieder[3]). Dem Staatscharakter des Bundesstaats dagegen entspricht die Universalität des Zweckes, da dieser Zweck mit dem Zweck des Staates überhaupt identisch ist. Die dem Bundesstaat kraft eigenen Rechts zustehende Kompetenz kann daher im Wege der Bundesgesetzgebung erweitert werden.

Zu den Untertanen der Gliedstaaten steht der Staatenbund in keinem direkten Verhältnis, da er keine Menschen, sondern Staaten als Glieder hat.. Bundesgesetze werden daher nur durch Vermittlung der Landesgesetzgebung für die Untertanen der Gliedstaaten wirksam. Es kann deshalb auch keine Bundessteuern geben. Im Bundesstaat sind die Angehörigen der Einzelstaaten der Bundesgewalt unmittelbar unterworfen. Infolgedessen haben wir hier Reichsgesetze,

---

1) Als Folge dieser verschiedenen Entstehungsarten ergibt sich nach Laband a. a. O. S. 56, daß beim Staatenbund der Wille des Bundes nur der Ausdruck des gemeinsamen Willens der Mitglieder ist, während beim Staate, auch dem zusammengesetzten der Wille des Staates verschieden von dem Willen seiner Mitglieder ist. Er ist nicht die Summe ihrer Willen, sondern ein ihnen gegenüber selbstständiger Wille, auch wenn die Mitglieder berufen sind, an dem Zustandekommen des Staatswillens mitzuwirken.

2) vgl. Laband a. a. O. S. 56.

3) Brie a. a. O. S. 88.

Reichssteuern und allgemeine Wehrpflicht kraft Bundesvorschrift.

Den Pflichten entsprechen je nach der Verfassung mehr oder weniger umfangreiche Beteiligungsrechte der Bürger an der Bildung des Gesamtwillens.

Eine Unterordnung der souveränen Einzelstaaten ist im Staatenbund rechtlich nicht denkbar. Im Bundesstaat unterliegen die Einzelstaaten einer Bundesgewalt, deren Gesetze den Landesgesetzen vorgehen.

Als tatsächlicher Unterschied kommt noch in Betracht, daß bei den meisten Bundesstaaten eine Übereinstimmung in der Staatsform des Gesamtstaates und derjenigen der Einzelstaaten besteht, während dies bei den Staatenbünden in der Regel nicht der Fall ist.

Auch die Auflösungsmöglichkeiten des Staatenbundes und des Bundesstaates sind verschiedene. Die Auflösung eines Staatenbundes ist rechtlich möglich durch einstimmigen Beschluß seiner Gliedstaaten. Einseitiger Austritt würde an sich Vertragsbruch bedeuten. Als staatsrechtliche Verbindung kann der Bundesstaat von Rechts wegen nur durch Bundesgesetz, nicht durch den Willen seiner Glieder aufgelöst werden. Einseitiger Austritt würde Landesverrat bedeuten[1]).

Geschichtlich erscheint der Staatenbund als die Vorbereitung eines engeren Staatenzusammenschlusses, des Bundesstaats.

V. Kapitel.

Die wichtigsten Beispiele der Geschichte für den Staatenbund.

§ 16.

Im wirklichen Leben läßt sich der Unterschied von Staatenbund und Bundesstaat, wie ihm die Wissenschaft

1) vgl. Jellinek a. a. O. S. 768.

mit ihrer scharfen begrifflichen Trennung gegeben hat, angesichts der vielgestalten Erscheinungsformen der sich in fortdauernder flüssiger Entwicklung befindlichen Staaten nicht immer ohne weiteres klar erkennen. An Beispielen dafür fehlt es in der Geschichte nicht.

Das „klassische Beispiel[1]" des Staatenbundes ist der Deutsche Bund von 1815 bis 1866. Daß der Deutsche Bund ein Staatenbund sein sollte, wird ausdrücklich bei der Eröffnung der ersten Bundesversammlung am 5. November 1816 erwähnt. Der österreichische Präsidialgesandte erklärte: „daß Deutschland dazu berufen sei, einen zugleich die Nationalität sichernden Staatenbund zu bilden[2]." Außerdem wird in der Bundesverfassung, die aus der Bundesakte vom 8. Juni 1815 und der Wiener Schlußakte vom 8. Juni 1820 besteht, besonders darauf hingewiesen. Im Artikel 1. der Wiener Schlußakte wird der Deutsche Bund bezeichnet als ein „völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und Freien Städte zur Bewahrung der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit ihrer im Bunde begriffenen Staaten, und zur Erhaltung der inneren und äußeren Sicherheit Deutschlands[3]."

Welchen Wert die Schöpfer des Deutschen Bundes auf die Erhaltung der Souveränität der Glieder legten und auf die Hervorhebung des Vertragsmäßigen der Vereinigung, die auf der Gleichheit aller begründet war, geht aus Artikel II der Wiener Schlußakte hervor: „Daß dieser Verein in seinem Inneren als eine Gemeinschaft unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten, in seinen äußeren Verhältnissen aber als eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht besteht."

---

1) Hubrich a. a. O. S. 84 Anmerkung 11.

2) vgl. Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches S. 8.

3) Die Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 nebst Schlußakte. Erfurt 1850.

Der Staatenbundcharakter des Deutschen Bundes ergibt sich ferner aus den Bestimmungen des Artikels VII der Bundesakte. Nach Artikel IV der Bundesakte war Organ des Bundes eine Bundesversammlung, die in Frankfurt a. Main ihren Sitz hatte. Gemäß Artikel VII Absatz 2, sollte im Plenum Zweidrittel-Mehrheit entscheiden. In Absatz 3, 1c hieß es aber: „Wo es auf Annahme oder Abänderung der Grundgesetze . . . ankommt, kann weder in der engeren Versammlung noch in pleno ein Beschluß durch Stimmenmehrheit gefaßt werden."

In diesem Falle war also Stimmeneinheit erforderlich, ein Zeichen für den Vertragscharakter eines solchen Beschlusses.

Über die Stellung der einzelnen Staaten bestimmt Artikel III der Bundesakte: „Alle Bundesglieder haben als solche gleiche Rechte, sie verpflichten sich alle die Bundesakte unverbrüchlich zu halten."

In der Zeit des Deutschen Bundes, vor allem in den ersten Jahrzehnten gehen die Ansichten über den staatsrechtlichen Charakter des Deutschen Bundes wirr durcheinander[1]).

Von den älteren Schriftstellern betont Klüber[1]), der den Deutschen Bund für einen Staatenbund hält, den gesellschaftlichen Charakter des Deutschen Bundes. Von einer Allianz scheide ihn seine Dauer und der große Umfang seines Zweckes, vom Bundesstaat oder Staatenbund das Fehlen einer Zentralregierung. Die Bundesglieder seien nur völkerrechtlich durch das Gesellschaftsrecht vereinigt. Der Bund als solcher besitze keine Staatsregierung, keine Staatshoheit, kein eigenes Bundesgebiet. Die Bundesgewalt sei keine Staatsgewalt, sondern eine politische Sozial- oder Kollegialgewalt, deren Subjekt die Gesamtheit der Glieder bilde.

1) vgl. Ebers, Die Lehre vom Staatenbund S. 53.

Auch die meisten späteren Schriftsteller wie Maurenbrecher, K. E. Weiß, H. Zöpfl, H. A. Zachariä halten an dem rein gesellschaftlichen Charakter der Bundesgewalt fest[1]).

Einen weiteren Beweis für den völkerrechtlichen Charakter des Deutschen Bundes erblickt Haenel[2]) darin, daß die beteiligten Staaten nur äußerlich vom Deutschen Bund ergriffen wurden, so gehörten z. B. Teile von Preußen wie Posen und Preußen nicht zum territorialen Bereich des Deutschen Bundes.

Beachtenswert ist m. E., daß der Bund zur Erfüllung seiner eigensten Aufgaben keinerlei eigene Rechts- und Machtmittel hatte. Eine Exekution gegen bundesbrüchige Mitglieder konnte er nur mit Hilfe der Einzelstaaten ausführen.

Die alte Auffassung Klübers vom Deutschen Bund als völkerrechtlichen Gebilde wird auch heute noch von der herrschenden Theorie[3]) vertreten. Nach herrschender Ansicht war der Deutsche Bund kein staatsliches Gemeinwesen, er stand in rechtlicher Beziehung unter völkerrechtlichen Regeln, er hatte vor allem keine gesetzgebende Gewalt. Die sogenannten Bundesgesetze waren nur „Vereinbarungen über die von den einzelnen Staaten zu erlassenden Gesetze oder über das völkerrechtliche Bundesverhältnis der Einzelstaaten selbst[3]).“

Laband[3]) spricht dem Deutschen Bunde auch die Eigenschaft als Rechtssubjekt ab, da Rechte nur die einzelnen Bundesglieder hatten, nicht aber der Bund selbst.

Eine gegenteilige Behauptung stellt Meyer-Anschütz auf[4]). Er sieht den Deutschen Bund nicht als bloßes vertragsmäßiges Verhältnis an, sondern als Gemeinwesen, als Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts. Seine Behauptung

---

1) vgl. Ebers a. a. O. S. 53.

2) Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I. S. 4.

3) vgl. Laband a. a. O. S. 5 und 8.

4) Meyer-Anschütz a. a. O. S. 112.

stützt sich unter anderem darauf, daß der Bund Organe hatte, deren Beschlüsse seinen Willen repräsentierten, und daß von diesem Organ Beschlüsse mit Zweidrittel-Mehrheit gefaßt wurden, die also nicht rein vertragsmäßig zustande kamen.

Dem muß entgegengehalten werden, daß zwar die Entstehung der einzelnen Beschlüsse keine vertragsmäßige war, die Kompetenz dieser Organe aber und die Organe selber durch vertragliche einstimmige Vereinbarung sämtlicher Mitglieder des Bundes entstanden waren und deshalb die für die überstimmten Mitglieder sich ergebende Minderung der Selbständigkeit immer nur eine freiwillige Beschränkung war, die im Willen der Betroffenen lag. Denn trotz dieser Beschränkung blieben die Einzelstaaten rechtlich souverän. Der durch die Beschlüsse der Bundesversammlung repräsentierte Wille war nicht ein über den Staaten stehender Wille, sondern die Summe der Einzelwillen der Bundesmitglieder.

§ 17.

Kein Staatenbund ist einem anderen in seinem äußeren Aussehen vollkommen gleich. Das beweisen die jüngsten Staatenverbände des zwanzigsten Jahrhunderts, die Schöpfung der Haager Konferenzen und der geplante Völkerbund Wilson's.

Nach einem bekannten Worte Sombart's[1]) waren die wirtschaftlichen Umwälzungen vom Jahre 1300 bis zum Jahre 1800 nicht so groß wie die vom Jahre 1800 bis 1900. Diese rapide wirtschaftliche Entwicklung hat natürlich auf die politischen internationalen Beziehungen der Völker einen tiefgehenden Einfluß ausgeübt. Alle Völker wurden allmählich immer fester durch das ständig stärkerwerdende gemeinsame Interesse an dem Emporblühen und der ungehemmten Entwicklung der Weltwirtschaft miteinander ver-

1) vgl. Schücking der Staatenverband der Haager Konferenzen S. 19 und 20.

bunden. So entstand auf den Haager Konferenzen 1899 und 1907 eine Staatenverbindung, die sich im Grunde nur durch ihre ungewohnte Dimension von ihren Vorgängern unterscheidet.

Lange hat man sich darüber gestritten, welchen Namen man dem Kinde zu geben hätte, das durch die Haager Friedenskonferenzen in die Welt gesetzt wurde Schücking[1]) vertritt die Auffassung, „daß die Haager Konferenzen nicht mehr oder weniger für die Rechtswissenschaft und die Politik bedeuten, als daß sie uns einen Weltstaatenbund gebracht haben." Da ein solidarisches Interesse politischer Art vorgelegen habe, daß die gewaltsamen Erschütterungen der Lebensgemeinschaft durch den Krieg vermieden werden, habe man eine Organisation geschaffen, die den Staat in seiner ganzen Persönlichkeit, in seiner Gesamtexistenz, in seiner Selbsterhaltung berührte.

In der Erfassung der ganzen Persönlichkeit des Staates durch das Bundesverhältnis ist ein wesentliches Begriffsmerkmal des Staatenbunds zu erblicken, das ihn von der bloßen Verwaltungsunion unterscheidet[2]). Die Gründung des Staatenverbandes der Haager Konferenzen hat kein neuartiges Gebilde geschaffen, sodaß etwa ein neuer Begriff geprägt werden müßte. Das ist nicht notwendig, da nach Schücking[3]) alle Faktoren des Staatenbundes gegeben sind und das Haager Werk die Kriterien der Jellinek'schen Defination vom Staatenbund erfüllt. Da alle Staaten beteiligt seien, fiele der Schutz des Bundesgebiets nach außen naturgemäß weg. Das Ziel des ganzen Bundes sei die innere Friedenswahrung, (die allerdings nicht erreicht wurde). Das bei der Haager Konferenz ausdrücklich vorbehaltene Kündigungsrecht ändere, wie auch oben bereits dargelegt, an dem

---

1) vgl. Schücking der Staatenverband der Haager Konferenzen S. 19 und 20.

2) vgl. Rehm a. a. O. S. 97.

3) Schücking a. a. O. S. 76.

Staatenbundscharakter der Haager Staatenverbindung nichts. Die Dauer des Staatenbundes ist für den Begriff nicht wesentlich[1]). Auch gilt hier dasselbe, was Jellinek von völkerrechtlichen Zweckverbänden gesagt hat, „daß sie weniger durch ihre formelle Grundlage als durch die Konstanz ihrer Zwecke ewige genannt werden[2])."

Es wurde also 1899 nicht „expressiv verbis, sondern implicite und ipso facto ein Weltstaatenbund gegründet[3])."

Eine lange Lebensdauer war diesem Weltstaatenbund nicht beschieden. Der Weltkrieg zertrümmerte den schwachen Aufbau der Haager Organisationen.

§ 18.

Eine Auferstehung des Weltstaatenbundes stellt Wilson's Entwurf eines Völkerbundes dar, im wesentlichen eine Fortführung und ein weiterer Ausbau der Gedanken der Haager Konferenzen.

Rechtlich muß der Völkerbund als Staatenbund gewertet werden. In der Einleitung des Entwurfes, den Wilson am 14. Februar 1919 der Pariser Friedenskonferenz vorlegte, wird als Zweck des Bundes bezeichnet[4]), „daß die vertragschließenden Teile die folgende Konstitution des Völkerbundes annehmen, um unter sich den Frieden und die Sicherheit zu gewährleisten durch die Verpflichtung, nicht zu Kriegshandlungen zu greifen, sich nach den Vorschriften des Völkerrechts zu richten, die Gerechtigkeit aufrecht zu erhalten und die Verträge, die im Bereich des Völkerbundes abgeschlossen werden, zu achten." Demnach werden die beteiligten Staaten von dem Völkerbund in ihrer ganzen Existenz ergriffen.

---

1) vgl. Rehm a. a. O. S. 102.
2) Jellinek a. a. O. S. 165.
3) Schücking a. a. O. S. 76.
4) vgl. Vossische Zeitung vom 16. Februar 1919 Morgenausgabe.

Das Vorhandensein selbständiger Organe, die den Sozietätswillen verkörpern, unterscheidet den Völkerbund von der Allianz. Die Vertretung des Völkerbundes regelt § 1: „Die Wirksamkeit der vertragschließenden Teile kommt zur Geltung in Sitzungen der Delegierten, die die vertragschließenden Teile vertreten, in öfter stattfindenden Sitzungen eines ausführenden Rates und in der Einrichtung eines internationalen Sekretariats, das ständig am Sitze des Völkerbundes tagt."

Bemerkenswert ist dieEinsetzung einer Exekutivinstanz. Ein essentiale des Staatenbundbegriffs ist sie jedoch nicht.

Den Gliedern des Völkerbundes soll ihre Souveränität erhalten bleiben. Dies ist im Verfassungsentwurf des Völkerbundes § 10 besonders vermerkt: „Die vertragschließenden Teile verpflichten sich, die Unversehrtheit des Gebietes und die politische Unabhängigkeit aller Mitglieder des Völkerbundes zu achten und gegen jeden Angriff von außen zu schützen." Die rechtliche Gleichberechtigung der Einzelstaaten geht auch aus § 2 hervor. § 2 bestimmt, daß in den Sitzungen der Delegierten jeder der vertretenden Teile eine Stimme haben wird.

Wie beim Deutschen Bund Beschlüsse mit Zweidrittel-Mehrheit gefaßt wurden, ohne daß darin eine Aufhebung der Souveränität der Einzelstaaten zu erblicken ist, so ist auch beim Völkerbund die Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen gegeben. § 4 setzt fest, daß alle Fragen über die Einsetzung von Kommissionen durch Mehrheitsbeschluß der vertretenen Staaten geregelt werden sollen. Ebenso wenig bedeutet es eine Aufhebung der Souveränität, wenn sich die vertragschließenden Parteien freiwillig verpflichten, entstandene Streitigkeiten der Rechtssprechung eines von beiden Parteien akzeptierten Schiedsgerichtshofes zu unterbreiten und sich dem Urteilsspruch dieses internationalen Gerichtes zu unterwerfen. Nähere Bestimmungen hierüber finden sich in den §§ 12, 13 und 14. Nach § 12 kommen die vertragschließenden

Parteien dahin überein, daß, falls unter ihnen Streitigkeiten entstehen, die nicht durch die gewöhnlichen Methoden der Diplomatie zu regeln sind, sie auf keinem Fall zum Kriege schreiten dürfen, ohne vorher ihre Streitpunkte einer Untersuchung unterbreitet zu haben. Die Untersuchung wird nach § 13 geführt von einem Schiedsgerichtshof, der von beiden Teilen akzeptiert wird. Die vertragschließenden Parteien verpflichten sich, jeden gefällten Ausspruch in guter Treue auszuführen.

Auch durch die Errichtung eines permanenten internationalen Justizhofes, wie ihn § 14 des Entwurfes vorsieht, wird die Souveränität der Einzelstaaten nicht beseitigt. § 14 enthält den Auftrag für den Ausführenden Rat, Pläne aufzustellen für die Errichtung eines permanenten internationalen Justizhofes. Dieser Gerichtshof soll befugt sein, alle Fragen zu behandeln, die die Parteien als unter die vorangehenden Artikel fallend betrachten.

Die Kompetenz des Gerichtshofes wird damit auf ganz bestimmte Gebiete beschränkt, deren Erweiterung nur durch die vertragschließenden Parteien selber vorgenommen werden kann.

Das Fehlen jeder eigenen Machtmittel deutet darauf hin, daß mit dem Völkerbund nicht eine überstaatliche Hoheit über die einzelnen Völker geschaffen wird. § 17 spricht zwar davon, daß der Ausführende Rat jede Handlung unternehmen und alles empfehlen kann, was geeignet ist, Feindseligkeiten zu verhindern, und daß der Vertragsbrüchige mit einer Handels- und Finanzblockade bestraft werden kann, doch können diese Zwangsmaßnahmen immer nur mit Hilfe der einzelnen Bundesglieder durchgeführt werden. Das beweisen die besonderen Vorschriften in den verschiedenen Paragraphen über die Beteiligung der Mitglieder des Völkerbundes an einer Gesamtstreitmacht. Im Falle eines Krieges bestimmt nach § 11 der Ausführende Rat, mit welchen militärischen oder maritimen Streitkräften die Mitglieder des Völkerbundes

sich an den Streitkräften beteiligen müssen, die dazu verwandt werden, die Unterzeichner des Vertrages zu schützen. Die Durchführung der Handelsblockade ist nur bei Mitwirkung aller Staaten möglich. Der Wortlaut des § 16 weist darauf hin: „Infolgedessen soll der Vertragsbrüchige von allen Handels- und Finanzbeziehungen und von jedwedem Verkehr von Staat zu Staat ebenso wie von allem finanziellen, kommerziellen und persönlichen Verkehr der Untertanen des betreffenden Staates mit den Untertanen aller anderen Staaten des Völkerbundes abgeschnitten werden." Weiter heißt es von der Gesamtstreitmacht: „Es soll die Aufgabe des Ausführenden Rates sein, in einem derartigen Fall zu entscheiden, wieviele Land- und Seestreitkräfte die Mitglieder des Völkerbundes jedes für sich zur Gesamtstreitmacht beitragen sollen, die verwendet werden soll, um zu bewirken, daß die Verpflichtungen des Völkerbundes respektiert werden."

Über die Dauer des Völkerbundes ist im Verfassungsentwurf nichts gesagt. Doch haben wir es auch hier wie beim Werk der Haager Konferenzen mit einer dauernden Staatenverbindung zu tun, da auch auf den Völkerbund das bereits zitierte Wort Jellinek's von den völkerrechtlichen Zweckverbänden Anwendung findet, „daß sie weniger durch ihre formelle Grundlage als durch die Konstanz ihrer Zwecke ewige genannt werden[1])." Gestützt wird diese Auffassung durch die Ausführungen, die Wilson am 25. Januar in der zweiten öffentlichen Sitzung der Pariser Friedenskonferenz zur Begründung der Entschließung für die Bildung eines Völkerbundes machte[2]): „Wir haben die heilige Pflicht, dauerhafte Abmachungen zu treffen, die verbürgen, daß Gerechtigkeit geschieht und daß der Friede gesichert werde."

Auch Erzberger[3]) bezeichnet in seinem Entwurf der Verfassung des Völkerbundes Artikel I. den Völkerbund als

1) Jellinek a. a. O. S. 165.
2) vgl. Vossische Zeitung vom 27. I. 1919 Morgenausgabe.
3) Erzberger, der Völkerbund S. 148.

einen „ewigen Bund zur friedlichen Erledigung aller zwischen den Staaten entstehender Streitfragen und zur gemeinsamen Pflege des Rechts und der Wohlfahrt der Völker."

Nach alle dem wird der neu zu gründende Völkerbund einzureihen sein in die Kategorie des Staatenbundes.

Anderer Ansicht ist Liszt. Er bezeichnet den Völkerbund als „eine dem Bundesstaat sich nähernde Abart des Staatenbundes[1])." Als Staatenbund glaubt er den Völkerbund deshalb nicht ansprechen zu dürfen, weil „der Völkerbund wohl kaum darauf verzichten dürfte, seine Verfassung selbst zu beschließen und durch die Volksvertretungen anerkennen zu lassen," und weil andererseits die Souveränität der Bundesglieder „durch die dem Bund zustehende Zwangsgewalt ganz zweifellos sehr wesentlich eingeschränkt wird[1])."

Auf Grund des vorliegenden Entwurfs des Völkerbundes kann ich mich dieser Auffassung nicht anschließen. Wiederholt wird im Entwurf von „vertragschließenden Parteien" und im § 17 von einem „Vertragbrüchigen" gesprochen. Die einzelnen Staaten schließen also einen „Vertrag" und zwar nach § 1 über die „Konstitution des Völkerbundes." Der Völkerbund kann demnach seine Verfassung nicht selbst beschließen, da er selber erst durch den Vertrag entsteht. Eine Anerkennung der Völkerbundsverfassung durch die Volksvertretungen der Gliedstaaten wird in dem Entwurf nicht verlangt. Sie ist auch nicht erforderlich. Denn ob die Beitrittserklärung zum Völkerbund von den einzelnen Staaten mit oder ohne Mitwirkung der Volksvertretungen abgegeben werden können, ist eine eigene Angelegenheit der einzelnen Vertragspartei und wird sich nach dem Staatsrecht des betreffenden Staates richten. Anders wäre es, wenn die Untertanen der einzelnen Staaten direkt der Bundesgewalt unterworfen werden sollten. Dann müßte die Völkerbundsver-

1) Liszt, Die rechtliche Natur des Völkerbundes in der Deutschen Juristenzeitung Heft 21/22. S. 661ff.

fassung als Landesgesetz angenommen werden, was nicht der Fall ist. Darin muß Liszt Recht gegeben werden, daß durch die Zwangsgewalt des Bundes die Souveränität der einzelnen Staaten eingeschränkt wird. Diese Beschränkung ist aber eine freiwillige und nicht so wesentlich, daß dadurch die Souveränität verloren geht. Außerdem verpflichten sich in § 10 die vertragschließenden Teile ausdrücklich, die politische Unabhängigkeit aller Mitglieder des Völkerbundes zu achten und gegen jeden Angriff von außen zu schützen.

Durch die auf das Recht gegründete Organisation des Völkerbundes soll der internationalen Anarchie ein Ende bereitet werden. Zur Beurteilung steht hier nur die rechtliche Natur des Völkerbundes. Wie sich die tatsächlichen Verhältnisse gestalten werden, ob die vertragschließenden Parteien ernstlich gewillt sein werden, die eingegangenen Verpflichtungen in guter Treue zu erfüllen oder ob es sich nur um eine Scheingründung, ein Scheingeschäft handelt, das einigen mächtigen Mitgliedern des Bundes unter der Maske des Rechts die Verfolgung machtpolitischer Ziele ermöglichen soll, — das wird die Zukunft lehren.

Beispiele der Geschichte für den Bundesstaat.

§ 19.

Von den Bundesstaaten der Gegenwart bilden die Bundesstaaten Süd- und Mittelamerikas zusammen mit der Nordamerikanischen Union eine Gruppe[1]). Die Verfassung der Vereinigten Staaten war das Vorbild für alle späteren bundesstaatlichen Schöpfungen Amerikas.

Der Bundesstaat tritt uns zum ersten Mal in der Geschichte im Jahre 1787 entgegen, als der Konvent von Philadelphia für die zu errichtende Nordamerikanische Union

1) vgl. Loening a. a. O. S. 724ff.

eine Verfassung vorschlug, deren Eingang lautet: „Wir das Volk der Vereinigten Staaten beschließen und errichten hiermit die Verfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika[1]).“

Daß mit der berühmten Verfassung vom 17. September 1787 etwas durchaus Neues, eine bisher in der Geschichte noch nicht vorhandene Staatsform in die Erscheinung trat, ergibt sich aus dem Inhalt der Verfassung[2]).

Ein wesentliches Merkmal der Staatsnatur der Vereinigten Staaten ist das Vorhandensein einer starken Zentralgewalt, der weitgehende Befugnisse zustehen. Die Bundesgewalt hat ausschließlich das Recht Krieg zu erklären, das Gesandtschaftsrecht und das Recht Verträge abzuschließen und ist allein befugt, die Einzelstaaten dem Auslande gegenüber zu vertreten[3]). Außerdem unterliegt der Bundesgewalt das gesamte Militärwesen. Auf dem Gebiete des Finanzwesens ist der Bund von den Einzelstaaten vollkommen unabhängig.

Die ihr zustehenden Rechte über die Bundesgewalt der Union direkt durch eigene Organe aus ohne Vermittlung der Einzelstaaten. Als einziges Organ der vollziehenden Zentralgewalt ist der Präsident Oberbefehlshaber über die Armee und die Flotte der Vereinigten Staaten und der Milizen der Einzelstaaten, wenn diese zum Dienst der Union berufen sind. Er hat ferner das Recht, die Civilbeamten der Union teilweise unter Zustimmung des Senats zu ernennen[4]).

Die gesetzgebende Gewalt der Union wird vom Kongreß ausgeübt. Der Kongreß besteht aus zwei Kammern, dem Senate und dem Repräsentantenhaus. Im Senate sind die

---

1) Reimann, Die Vereinigten Staaten von Amerika im Übergange vom Staatenbund zum Bundesstaat S. 231.

2) vgl. Stengel, Staatenbund und Bundesstaat S. 38.

3) vgl. Le Fur und Posner, Bundesstaat und Staatenbund S. 203. Vgl. Artikel I Nr. 8 der Konstitution der Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 17. Sept. 1787 im parlamentarischen Taschenbuch.

4) vgl. Stengel a. a. O. S. 40.

Vertreter der Einzelstaaten vereinigt. Das Bemerkenswerte ist, daß vollkommene Gleichberechtigung der Einzelstaaten herrscht ohne Rücksicht auf ihre Größe, und daß die Abstimmung ohne vorherige Instruktion erfolgt, die Senatoren eines Staates also ihre Stimmen verschieden abgeben und so einander aufheben können. Das Repräsentantenhaus besteht aus Abgeordneten, die aber nicht von den Wählern des Gesamtvolkes sondern vom Volke der Einzelstaaten gewählt werden.

Die vom Kongreß erlassenen Gesetze sind für die Behörden und Untertanen des Einzelstaates unmittelbar verbindlich. Dies ist ein untrügliches Zeichen für den Staatscharakter der Vereinigten Staaten. Artikel VI § 2 der Verfassung bestimmt hierüber: „Diese Konstitution und die Gesetze der Vereinigten Staaten, die infolge derselben gemacht werden, sowie alle unter der Autorität der Vereinigten Staaten bereits gemachten oder zu machenden Verträge sollen das höchste Landesgesetz und für die Richter eines jeden Staates bindend sein, wenn auch etwas in der Konstitution oder in den Gesetzen irgend eines Staates dagegen wäre.“ Die Unterordnung der Einzelstaatsgewalt unter die Oberstaatsgewalt des Bundes kommt hier sehr deutlich zum Ausdruck[1]).

Ferner ist das Oberbundesgericht ein Ausfluß der Oberstaatsgewalt. Es soll für die gleichmäßige Anwendung der Gesetze für das ganze Gebiet der Vereinigten Staaten Gewähr leisten. Das Oberbundesgericht entscheidet endgültig über die Verfassungsmäßigkeit der Bundesgesetze, sogar über die Verfassungsmäßigkeit der Verfassungen und Gesetze der Einzelstaaten[2]). Das Bundesgericht ist also in der Lage, Gesetze des Bundes oder der Einzelstaaten als verfassungswidrig zu erklären.

---

1) vgl. Triepel, Die Reichsaufsicht S. 76.

2) vgl. Le Fur a. a. O. S. 213.

Wie oben klargelegt, besteht der Bundesstaat aus einer Mehrheit von Staaten. Wenn die Vereinigten Staaten ein Bundesstaat sein sollen, dürfen die Einzelstaaten ihren Staatscharakter nicht verloren haben und müssen außerdem an der Herrschaftsgewalt des Bundes einen Anteil haben. Dieser Anteil ist den Bundesgliedern durch die Wahlen zum Senat und zum Repräsentantenhaus sowie durch die Präsidentenwahl verfassungsmäßig garantiert. Da das Recht der Union, die Einzelstaaten nach außen zu vertreten und Krieg zu erklären ein ausschließliches ist, haben die Einzelstaaten zwar ihre völkerrechtliche Handlungsfähigkeit verloren, doch sind ihnen im übrigen alle Hoheitsrechte und Gewalten verblieben, soweit ihnen dieselben nicht durch die Konstitution entzogen sind[1]). Im Innern ist den Einzelstaaten die ganze innere Verwaltung, das Gerichtswesen, die Gesetzgebung, Privat- und Strafrecht betreffend geblieben. Artikel IV, Abschnitt 4 der Verfassung gibt den Einzelstaaten einen Anspruch gegen die Bundesstaatsgewalt, die verpflichtet ist, jeden Einzelstaat gegen einen Einfall von außen und auf Ansuchen der gesetzgebenden oder vollziehenden Gewalt gegen Gewalttätigkeiten im Inneren zu schützen.

Nur in einem Punkt könnten Zweifel an dem Bundesstaatscharakter der Vereinigten Staaten entstehen, das ist das Fehlen der Gehorsamspflicht des Einzelstaats gegenüber der Bundesgewalt. Die Verfassung hat den Fall der Bundesexekution gegen eine Einzelstaatsregierung nicht vorgesehen. Trotzdem sind verschiedene verfassungsmäßige Mittel gegeben, Kontrolle und Zwang gegenüber den Bundesgliedern auf indirektem Wege auszuüben. Auf welche Weise dies geschieht, steht hier nicht zur Erörterung[2]).

Fast[3]) alle Schriftsteller sind darüber einig, daß die Vereinigten Staaten ein Bundesstaat sind. Einige ameri-

1) vgl. Stengel a. a. O. S. 38.

2) vgl. darüber Triepel a. a. O. S. 81ff.

3) Eine andere Ansicht vertritt Seydel (Der Bundesstaatsbegriff S. 232ff.) in Konsequenz seiner Lehre, die den Bundesstaats-

kanische Schriftsteller sehen den Unterschied zwischen dem durch die Konföderationsartikel und dem durch die Konstitution geschaffenen Staatswesen darin, „daß die Union nicht bloß ein Bündnis (league) ist, von dem jeder Teilnehmer zurückzutreten befugt ist, sondern ein Staat (nation), der nur durch Revolution zerstört werden kann.“ (Vergl. Stengel a. a. O., S. 43).

§ 20.

Wie die verschiedenen Spielarten der Stiefmütterchen sich durch ihre Farbe von einander unterscheiden, so unterscheidet sich die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von derjenigen der Schweizer Eidgenossenschaft trotz sonstiger Verwandschaft namentlich durch die Einrichtung des sogenannten Referendums. Im übrigen ist in den Grundzügen der Schweizer Verfassung von 1848 das

---

begriff überhaupt verwirft. Er führt u. a. aus: „Die Erfordernisse zum Wählen bestimmt das Gesetz des Einzelstaates. Daraus erhellt, daß die Repräsentanten Vertreter des souveränen Volkes der Einzelstaaten sind, denn sonst wäre nicht einzusehen, warum man nicht mehrere kleine Staaten in einen Wahlkreis zusammen gelegt hätte.“ Ebenso ist „Die Bundesregierung ein Geschöpf der souveränen Völker der Einzelstaaten und nicht des Volkes der Vereinigten Staaten. Wie hätte man sonst einem Staate mit ein Viertel Million Einwohnern ebenso viel Senatoren zugestehen können wie einem von vier Millionen? M. E. ist die von Seydel aus der Wahlkreiseinteilung zum Repräsentantenhaus und der Stimmverteilung zum Senat gezogene Folgerung nicht zutreffend. Durch die Wahlkreiseinteilung und die Stimmenverteilung sollte nicht etwa zum Ausdruck gebracht werden, daß die Bundesgewalt eine Staatsgewalt der einzelnen Staaten sei. Sondern diese Fragen wurden deshalb so geregelt, um die sich bei der Gründung der Union geltend machenden Widerstände leichter überwinden zu können. Es war ein Sieg der föderalistischen Richtung über den Unitarismus. Wie ein amerikanischer Schriftsteller, Robinson sagt (Das Wesen des Bundesstaats S. 61): „Der Bundesstaat entstand und konnte nur entstehen als ein Kompromiß zwischen dem Wunsche, sich zu vereinigen und dem Wunsche, getrennt zu leben.“

transatlantische Vorbild deutlich wieder zu erkennen. Darüber sind sich jetzt auch alle Schriftsteller einig, daß die Schweizer Eidgenossenschaft ein Bundesstaat ist[1]).

Die Verfassung liefert eine Reihe von Belegen dafür, daß tatsächlich ein Oberstaat mit souveräner Staatsgewalt geschaffen wurde. Artikel I. der Bundesverfassung vor 1848 bezw. 1874 lautet[2]): „Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der 22 Kantone, als Zürich, Bern usw. bilden in ihrer Gesamtheit die schweizerische Eidgenossenschaft." Die oberste Gewalt des Bundes wird vorbehaltlich der Rechte des Volkes und der Kantone von der Bundesversammlung bestehend aus Nationalrat und Ständerat[3]) ausgeübt.

Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 8. Nach Artikel 8 steht ausschließlich dem Bunde das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen. Außerdem kann er Bündnisse, Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande abschließen und nach Artikel 10

---

1) vgl. Stengel a. a. O. S. 58.

2) vgl. Die Schweizerische Bundesverfassung von 1848 im parlamentarischen Taschenbuch S. 137.

3) Aus der Art der Wahlen für den Nationalrat zieht Seydel auch hier (vgl. S. 68 Anmerkung 2) den Schluß, daß die Schweiz kein Bundesstaat sein kann, sondern ein Staatenbund ist. Doch scheint mir gerade hier seine Beweisführung wenig glücklich. Seydel sagt a. a. O. S. 234: „Allerdings nennt Artikel 61 die Abgeordneten Abgeordnete des Schweizer Volkes, indem er offenbar das letztere in Gegensatz zu den Kantonen setzt; allein bei der Unklarheit, in der sich die ganze Bundesverfassung bewegt, ist auf den Ausdruck wenig Gewicht zu legen; die angegebenen sachlichen Bestimmungen lassen die Nationalität doch als Beauftragte der souveränen Völkerschaften der Kantone erscheinen." Hier also betont Seydel, daß auf den Ausdruck wenig Gewicht zu legen ist. Trotzdem stützt er schon im nächsten Satze seine Begründung auf einen Ausspruch der Verfassung; denn er sagt: „Die Verfassung nennt seine (des Nationalrats) Mitglieder geradezu „Gesandte" der Kantone. Daß sie also die Souveränität der Kantone ausüben, versteht sich."

vermittelt der Bund den amtlichen Verkehr zwischen den Ka tonen und auswärtigen Staatsregierungen.

Eine scharfe Trennung von Gesetzgebung, Rechtspflege und Verwaltung ist im Gegensatz zur Verfassung der Nordamerikanischen Union nicht vorgenommen. Beide Kammern der Bundesversammlung üben neben den gesetzgebenden Funktionen zahlreiche verwaltende und richterliche aus.

Um die umfassenden Aufgaben erfüllen zu können, die im Artikel 2 dem Bunde übertragen sind — wie Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung der Ruhe und Ordnung im Inneren, Schutz der Freiheit und der Sache der Eidgenossen, Förderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt — ist „die Überordnung der Bundesgewalt über die Gliedstaaten mit einer Stärke betont und entwickelt, daß sich dazu kaum in einem anderen Bundesstaat der Welt ein Gegenstück finden läßt[1])." Die Bundesgewalt ist zuständig für den Erlaß der Bundesgesetze und übt die Oberaufsicht[2]) aus über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege. Das Bundesgericht entscheidet über Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und Kantonalbehörden und über Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen den Kantonen.

Eine eigentliche Bundesexekution ist in der Verfassung nicht erwähnt. Doch sind der Zentralgewalt durch die Verfassung andere Mittel in die Hand gegeben — im Gegensatz zur Verfassung der Union —, durch die sie ungehorsame Kantone zwingen kann, die Anordnungen der Aufsichtsorgane

1) Triepel a. a. O. S. 86.

2) Bei den Aufsichtsbefugnissen der Zentralgewalt gegenüber den Kantonen tritt nach Triepel a. a. O. S. 86 „der Gegensatz zwischen dem Rechte der Schweiz und dem transatlantischen Bundesstaat mit größter Deutlichkeit zutage." S. 90: „Die Eidgenossenschaft hat ein Recht der Kontrolle selbst auf solchen Gebieten, wo sie weder eine Kompetenz zur Gesetzgebung, noch auch die Möglichkeit einer mittelbaren Bestimmung kantonaler Gesetze besitzt."

durchzuführen. Diese Mittel sind die Geltendmachung eines Zurückbehaltungsrechtes (Artikel 35) und die Ersatzvornahme (Artikel 2 Bundesgesetz betreffend die Wasserbaupolizei im Hochgebirge vom 22. Juni 1877).

Die oberste Exekutivbehörde des Bundes ist der Bundesrat, der mit einem Bundespräsidenten an der Spitze aus sieben Mitgliedern besteht. Ein Exekutivorgan dieser Art hat keine andere Verfassung aufzuweisen. Über die Stellung und über die Rechte der einzelnen Kantone bestimmt Artikel 3: „Die Kantone sind souverän[1]), soweit ihre Souveränität nicht durch die Verfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind."

Die Teilnahme der Kantone an der Bundesherrschaftsgewalt ist gesichert durch die Wahlen zum Ständerat und zum Nationalrat. Die Bestimmung über die Wahlen zum Ständerat und über die Dauer der Amtstätigkeit der Vertreter trifft jeder Kanton für sich. Daß die Kantone nicht zu bloßen Selbstverwaltungskörpern herabgesunken sind, beweist Artikel 9. Nach Artikel 9 haben die Kantone die Befugnisse, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft und des nachbarlichen Verkehrs mit dem Auslande abzuschließen unter der Voraussetzung, daß dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten.

Verfassungsänderungen geschehen im Wege der Bundesgesetzgebung.

Eine Besonderheit der Schweizer Verfassung ist, daß kein Gesetz zustande kommt, ohne daß es die ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung des Volkes erlangt hat.

---

1) Es soll hier wohl nur betont werden, daß die Kantone den Staatscharakter nicht verloren haben. Von einer Souveränität der Kantone im Sinne der suprema potestas kann bei den Vorhandenseins der starken Obergewalt des Bundes keine Rede sein.

Diese Bestimmung macht die eidgenössische zur demokratischsten aller Verfassungen.

§ 21.

Wenig äußere Ähnlichkeit mit den republikanischen Bundesstaaten hat Bismarck's Norddeutscher Bund von 1867, sowie das spätere Deutsche Reich. Daß die Gliedstaaten im Deutschen Reich mit drei Ausnahmen Monarchien sind, während in den republikanischen Bundesstaaten die Gliedstaaten Republiken sind, ist kein wesentlicher Unterschied. Der grundlegende Unterschied liegt darin, daß im Deutschen Reich das Prinzip der rechtlichen Gleichheit aller Gliedstaaten durchbrochen und Preußen eine Vormachtsstellung eingeräumt ist, wie sie z. B. die Nordamerikanische Union mit ihren an Größe und Bevölkerungszahl so außerordentlich verschiedenen Bundesgliedern nicht kennt[1]). Trotzdem ist das Deutsche Reich ein Bundesstaat.

Das wird von allen Schriftstellern[2]) mit Ausnahme von Seydel[3]) anerkannt.

---

1) vgl. Loening a. a. O. S. 724ff.

2) vgl. Laband a. a. O. S. 22ff. Zorn, Das Staatsrecht I § 2. Haenel, Deutsches Staatsrecht I S. 14ff. Arndt a. a. O. S. 31, 194.

3) Da Seydel (Kommentar zur Reichsverfassung 2. Auflage S. 3ff. und S. 13ff.) die Souveränität für ein wesentliches Begriffsmerkmal des Staates hält, kommt er zu dem Schluß, daß die Unterordnung eines Staates unter eine andere höhereStaatsgewalt unmöglich ist; denn entweder sei die Vereinigung ein Staat, dann hörten die Vereinigten Staaten auf, es zu sein, oder aber die Vereinigten Staaten blieben Staaten, dann könnte die Vereinigung kein Staat, sondern nur ein Staatenbund sein. Die Konsequenz dieser Lehre führt Seydel zu dem Ergebnis, daß das Deutsche Reich kein Bundesstaat, sondern unr ein Staatenbund sein kann, da in der Reichsverfassung die Einzelstaaten ausdrücklich als Staaten anerkannt werden. Dieser Ansicht Seydel's, die er auch bei Beurteilung der Nordamerikanischen Union und der Schweizer Eidgenossenschaft vertreten hat, ist nicht beizupflichten, da, wie bereits oben ausgeführt, die Souveränität kein wesentliches Erfordernis des Staatsbegriffs ist.

Die einzig souveräne Gewalt ist die Reichsgewalt[1]). Sie übt nicht nur eine unmittelbare Herrschaft über die einzelnen Reichsangehörigen aus, ihr stehen auch Hoheitsrechte über die Einzelstaaten zu.

Die Selbständigkeit der Rechte des Reichs gegenüber den Einzelstaaten kommt nach Laband[2]) dadurch zum Ausdruck, daß im Bundesrat und Reichstag Organe geschaffen sind „für die Herstellung eines selbständigen einheitlichen Willens, der in Kontrast treten kann selbst mit den übereinstimmenden Willensentschlüssen sämtlicher Einzelstaaten.“ Das hält Laband für den entscheidenden Punkt. An ihm werde es völlig klar, daß der Wille des Reiches nicht die Summe der Willen der Einzelstaaten, auch nicht der Majorität derselben sei.

Am deutlichsten tritt die Unterordnung der Einzelstaatsgewalt unter die Reichsgewalt in den Bestimmungen des Artikel 78 und des Artikel 2 der Reichsverfassung zutage. Nach Artikel 78 kann das Reich durch Majoritätsbeschluß in der Form eines Reichsgesetzes seine eigene Zuständigkeit erweitern. Es ist ihm also die Möglichkeit gegeben, den Einzelstaaten Hoheitsrechte, soweit es sich nicht um Sonderrechte handelt, im Wege der Gesetzgebung zu entziehen. Nach Artikel 2 übt das Reich das Recht der Gesetzgebung mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Gerade diese Bestimmung ist ein untrügliches Kennzeichen für den Bundesstaatscharakter des Deutschen Reichs. Mit Bezug auf Artikel 78 und Artikel 2 sagt daher Dambitsch mit Recht: „Diese Tatsachen geben dem Reich im Verhältnis zu den Einzelstaaten ein Maß von Selbständigkeit und eigener Staatsgewalt, das mit der Annahme einer bloß völkerrechtlichen Bindung der Einzelstaaten unvereinbar sein würde[3]).“

1) vgl. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 201.

2) Laband a. a. O. S. 80ff.

3) Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches S. 9.

Ein weiterer Beweis für die Herrschaftsgewalt des Reiches ist die durch Artikel 19 gegebene Möglichkeit, ungehorsame Bundesglieder im Wege der Exekution zum Gehorsam zu zwingen.

Ebenso wie in den Vereinigten Staaten und der Schweiz die einzelnen Staaten und Kantone haben im Deutschen Reich die Einzelstaaten ihren Staatscharakter behalten. Denn sie machen „in bestimmter Sphäre eine eigenständige, nicht vom Ganzen abgeleitete Befehlsmacht geltend[1]."

Souveräne Gemeinwesen sind die Einzelstaaten nicht, da sie den Anordnungen der Reichsgewalt unterworfen sind, Staaten sind sie jedoch geblieben. Sie besitzen 1. Gebietshoheit, da sie Gebietsveränderungen ohne Mitwirkung des Reiches vornehmen können, wie das Beispiel Preußen-Lauenburg zeigt, 2. Verfassungshoheit, da ihre Landesverfassungen nicht auf Reichsgesetz beruhen, 3. Herrschaftsrechte, da ihnen alle die Herrschaftsrechte verblieben sind, die nicht vom Reiche ausgeübt werden[2].

Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten ergibt sich aus den Bestimmungen der Reichsverfassung. Die Einzelstaaten haben „selbst dem nichtdeutschen Ausland gegenüber nicht nur das aktive und passive Gesandtschaftsrecht, sondern auch das Recht der Vertragschließung über die Gegenstände, die nicht reichsverfassungsmäßig der ausschließenden Bestimmungssphäre des Reiches angehören[3]."

Ein besonderes Bundesgericht für die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Bundesgliedern hat die Reichsverfassung nicht geschaffen. Wesentliches Erfordernis für den Begriff des Bundesstaats ist das Vorhandensein eines obersten Bundesgerichts nicht.

1) Hubrich a. a. O. S. 84.
2) vgl. Rosenberg a. a. O. S 358.
3) Hubrich a. a. O. S. 84.

Eine bestimmte Definition zur Charakterisierung der rechtlichen Natur des Reiches findet sich in der Reichsverfassung nicht. Doch weist die Verfassung alle die Merkmale auf, die als wesentlich für den Bundesstaatsbegriff festgestellt wurden.

§ 22.

Politisch betrachtet ist der Bundesstaat ein Kompromiß zweier entgegengesetzter Richtungen, der unitarischen und der föderalistischen, eine Übergangsform zwischen Staatenbund und Einheitsstaat. Der Sieg der einen oder der anderen Partei spiegelt sich wieder in dem mehr oder weniger großen Einfluß, der den Einzelstaaten bei Bildung der Bundesgewalt zugestanden ist. Dieselben Kämpfe, die seiner Zeit die Gründung der Nordamerikanischen Union, der Schweizer Eidgenossenschaft und des Norddeutschen Bundes erschwerten, wiederholen sich heute in ähnlicher Form bei Schaffung der neuen Reichsverfassung für das neue Deutsche Reich.

Die Staatsform, die das neue Deutschland nach dem durch das Reichsamt des Innern herausgegebenen Entwurf der künftigen Reichsverfassung erhalten soll, ist ebenfalls der Bundesstaat mit einem ausgesprochen unitarischen Charakter[1]).

Die näheren Bestimmungen des Entwurfes ergeben, daß das Deutsche Reich nicht als Staatenverein gedacht ist, sondern als Staat mit einer Oberstaatsgewalt, der die Gliedstaaten untergeordnet sind. Aus der Überschrift des ersten Abschnittes des Entwurfes „Das Reich und die deutschen Gliedstaaten“ ist für das Verhältnis vom Reich zu den Gliedstaaten nichts zu entnehmen. Doch geht aus § 1 deutlich

---

1) Anschütz sagt darüber in der Deutschen Juristenzeitung Heft 5/6 vom 1. III. 1919: „Das deutsche Reich ist nach dem Entwurf ein vorwiegend unitarisch geformter Bundesstaat mit einigen föderalistischen Einrichtungen.“

hervor, daß das Verhältnis vom Reich zu den Gliedstaaten kein völkerrechtliches, sondern ein staatsrechtliches ist, da neue Gliedstaaten in das Reich nicht durch Vertrag, sondern durch Reichsgesetz aufgenommen werden. § 1 lautet: „Das Deutsche Reich besteht aus seinen bisherigen Gliedstaaten sowie aus den Gebieten, deren Bevölkerung kraft des Selbstbestimmungsrechts Aufnahme in das Reich gewährt und durch ein Reichsgesetz aufgenommen wird."

Die Zuständigkeit der Reichsgewalt für Gesetzgebung und Verwaltung ist in § 3 und 4 geregelt; sie ist weiter als bisher.

Das Verhältnis der Gliedstaaten zum Reich ist das der Unterordnung. Das kommt zum Ausdruck einmal in der kategorischen Bestimmung des § 5 „Reichsrecht bricht Landesrecht," zum anderen beim Aufsichtsrecht der Reichsregierung, das durch § 8 geregelt wird. Im § 8 heißt es: „Soweit die Ausführung der Reichsgesetze nicht den Reichsbehörden zusteht, sind die Landesbehörden verpflichtet, den Anweisungen der Reichsregierung Folge zu leisten[1])."

§ 8 Absatz 3: „Bei Zuwiderhandlungen kann gegen die schuldigen Landesbeamten auf Grund der für die Reichsbeamten geltenden Disziplinarvorschriften vorgegangen werden."

Die hier aufgestellten Grundsätze lassen die Reichsgewalt so übermächtig erscheinen, daß einige Zweifel bestehen können, ob diese in der Verfassung als „Freistaaten" bezeichneten Gemeinwesen überhaupt noch Staaten sind, zumal die Gliedstaaten auch, wie Staatssekretär Preuß am 24. II. in seiner mündlichen Begründung ausführte[2]), auf das

1) Im § 8 Absatz 2 heißt es weiter: „Die Reichsregierung hat die Pflicht und das Recht, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen, und kann zu diesem Zwecke in die deutschen Freistaaten Beauftragte entsenden, denen die Akten vorzulegen sind und jede gewünschte Auskunft erteilt werden muß."

2) vgl. Sitzungsprotokoll der Nationalversammlung 14. Sitzung am 24. II. 1919 S. 286.

ihnen bisher noch zustehende aktive und passive Gesandtschaftsrecht verzichtet haben.

Demgegenüber ist festzustellen, daß die Gliedstaaten zwar ihre Souveränität eingebüßt haben, aber trotz der starken Reichsgewalt Staaten geblieben sind. Den Gliedstaaten sind alle die Gebiete zur eigenen Gesetzgebung und Verwaltung verblieben, die nicht durch § 3 und § 4 zur Zuständigkeit des Reichs gehören. Und nach § 2 wird durch nach Maßnahme der Landesverfassungen bestehende Organe der Deutschen Freistaaten Staatsgewalt ausgeübt. Außerdem nehmen die Gliedstaaten Anteil an der Bildung des Reichswillens. § 14 gibt den Regierungen der Deutschen Freistaaten das Recht, zur Reichsregierung Vertreter zu entsenden. Nach § 32 entsenden die Freistaaten Abgeordnete zum Staatenhaus. Diese Abgeordnete werden von den Landtagen der deutschen Freistaaten aus der Mitte der Staatsangehörigen nach Maßgabe des Landesrechts gewählt.

Trotz des Verzichts auf das aktive und passive Gesandtschaftsrecht sind die Gliedstaaten völkerrechtliche Persönlichkeiten geblieben. Denn sie dürfen in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, mit auswärtigen Staaten Verträge schließen. „Gemeint sind hier Fragen von untergeordneter Bedeutung, Grenzstreitigkeiten und andere mehr[1]).“

Über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines solchen Freistaats sowie über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen verschiedenen deutschen Freistaaten entscheidet nach § 13 auf Antrag einer Partei der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Dieser Staatsgerichtshof und die für einige Fälle vorgesehene Volksabstimmung erinnern sehr an das amerikanische und schweizerische Vorbild.

Wenn die Nationalversammlung den Verfassungsentwurf in seinen Grundzügen annimmt, wird das neue

1) vgl. Sitzungsprotokoll der Nationalversammlung a. a. O. Seite 286.

Deutschland eine repräsentative Demokratie mit parlamentarischem Regierungssystem erhalten.

Ein klar umrissenes Bild von der rechtlichen Natur des neuen Reiches hat der Verfasser des Entwurfes bei der Begründung seines Werkes nicht gegeben. Die leitenden Grundgedanken sind in folgenden Worten enthalten: „Die Staatsgewalt liegt beim Volk, das ist der leitende Grundgedanke der freistaatlichen deutschen Verfassung . . . Nicht ein Bund der Fürsten selbstverständlich, aber auch nicht ein Bund der Gliedstaaten ist der Ausgangspunkt für die neue Verfassung, sondern die Selbstorganisation des Deutschen Volkes in seiner Gesamtheit[1]).“

Wenn auch der Verfassungsentwurf noch nicht zum Abschluß gekommen, so scheint doch soviel festzustehen, daß selbst die tropischen Hitzestrahlen einer entwicklungtreibenden Revolutionssonne die Frucht des großdeutschen Einheitsstaates nicht zur Reife bringen konnten.

Das Aufgehen des Bundesstaates in den Einheitsstaat ist das Ende einer Entwicklung, die beginnend mit dem losen Zusammenschluß im Staatenbund über der engeren Verbindung im Bundesstaat zur engsten Vereinigung im Einheitsstaate führt. Auch die Völkergesamtheit ist diesem Entwicklungsgesetz unterworfen. Der aus der Völkeranarchie sich herauskristallisierende Völkerbund ist die Vorstufe einer späteren engeren Völkergemeinschaft.

---

1) Sitzungsprotokoll der Nationalversammlung vom 24. II. 1919 Preuß. S. 285.

Lebenslauf.

Geboren bin ich am 20. Dezember 1892 in Kassel. Ostern 1911 erhielt ich vom König Wilhelms-Gymnasium Stettin das Reifezeugnis und studierte bis 1. August 1914 in Heidelberg, Tübingen, Greifswald, Berlin und Greifswald Rechts- und Staatswissenschaften. Mit Ausbruch des Krieges trat ich als Kriegsfreiwilliger in das Heer ein. Am 16. September 1914 wurde ich nach bestandenen Examen zum Referendar im Oberlandesgerichtsbezirk Stettin ernannt. Nach Heilung einer Oktober 1914 im Westen erhaltenen schweren Verwundung war ich im Jahre 1915 als Infanterist an der Front im Westen, in den Jahren 1916—18 als Beobachtungsflieger bei einer Feldfliegerabteilung in Frankreich und dann später bei dem Englandgeschwader einerRiesenflieger-Abteilung. Seit meiner am 2. Dezember 1918 erfolgten Entlassung aus dem Heeresdienst bin ich am Amtsgericht Altdamm als Referendar tätig.

